

HORIZON

FINANCES PUBLIQUES



Frédéric Brigaud
Vincent Uher

3^e ÉDITION

IEP – CONCOURS
ADMINISTRATIF

ARMAND COLIN

FINANCES PUBLIQUES

Frédéric Brigaud
Vincent Uher

3^e édition

ARMAND COLIN

Horizon

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

Photo de couverture : Ministère de l'économie et des finances,
Paris, XII^e arrondissement. Ph © Hassan Bensliman, Fotolia.

© Armand Colin, 2017

Armand Colin est une marque de
Dunod Editeur, 11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

ISBN : 978-2-200-62049-3

Ce document numérique a été réalisé par [PCA](#)

Table

[Couverture](#)

[Page de titre](#)

[Copyright](#)

[Les auteurs](#)

[Préface](#)

[Introduction](#)

[Partie 1](#)

[**Le cadre économique des finances publiques**](#)

[**1 Le cadre conceptuel des finances publiques**](#)

[1 Keynésianisme et critique libérale](#)

[2 De l'impôt à la politique fiscale](#)

[**2 Les finances publiques dans la comptabilité nationale**](#)

[1 Catégoriser les dépenses publiques](#)

[2 Les dépenses publiques déclinées par sous-secteurs institutionnels](#)

[3 Poids et évolution des dépenses publiques](#)

[**3 Le financement des dépenses publiques**](#)

[1 La notion de prélèvements obligatoires abrite une réalité diverse](#)

[2 Poids et évolution des prélèvements obligatoires : une structure](#)

atypique

Partie 2

Le cadre institutionnel et constitutionnel des finances publiques

4 Le cadre européen des finances publiques et sa traduction en droit national

1 La nécessaire coordination des politiques économiques et budgétaires

2 De l'encadrement du déficit public à l'intervention dans la procédure budgétaire

3 La nécessaire pluriannualité et les obligations européennes

5 Les grands principes constitutionnels et la gouvernance de la fiscalité

1 Les principes posés par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*

2 La Constitution pose de grandes règles structurant la vie des finances publiques

3 La gouvernance légale et réelle de la fiscalité

Partie 3

Le budget de l'État

6 Les principes budgétaires

1 Les principes classiques

2 Les principes récents

7 La structure du budget de l'État

1 Atteindre l'équilibre des finances publiques grâce à la LOLF

2 La formation de l'équilibre budgétaire

8 Les lois de finances

1 Les trois catégories de lois de finances

2 Domaines obligatoire, exclusif, partagé et interdit des lois de finances

9 La préparation et l'adoption du budget de l'État

1 Les phases politiques et administratives de l'élaboration des lois de finances

2 Les règles et modalités d'adoption des lois de finances par le Parlement

10 L'exécution des lois de finances

1 Les modifications de la loi de finances initiale en cours d'exécution

2 La chaîne de la dépense

Partie 4

Les règles comptables et le contrôle des finances publiques

11 La notion de comptabilité publique et les principes de l'organisation comptable

1 La comptabilité, système d'organisation de l'information financière et instrument de gestion publique

2 Le bilan permet la connaissance de la situation patrimoniale

3 Une comptabilité publique assurée par les comptables et... les ordonnateurs

12 Le contrôle des finances publiques

1 Un contrôle politique : les contrôles parlementaires

2 Un contrôle juridictionnel

3 Les contrôles interne et externe

4 Les mécanismes du contrôle des collectivités territoriales

Partie 5

Les finances locales

13 Le cadre général des finances locales – autonomie et dépendance

1 La situation générale des finances locales est globalement saine mais cache des déséquilibres

2 L'autonomie financière n'est pas synonyme d'autonomie fiscale

14 La procédure budgétaire locale

1 La préparation des budgets locaux est l'œuvre de l'exécutif local mais demeure encadrée par des règles strictes

2 L'adoption des budgets locaux appartient aux assemblées délibérantes mais est soumise à un ensemble de contraintes

15 La fiscalité locale

1 La fiscalité locale est un ensemble composite

2 Réformer à nouveau la fiscalité locale ?

16 L'endettement local

1 L'endettement constitue un instrument courant de financement des collectivités

2 La liberté d'emprunt dont jouissent les collectivités a pu donner lieu à un usage excessivement imprudent

3 Le refinancement du secteur local se devait d'être plus sécurisé et organisé

Partie 6

Les finances sociales

17 Les finances de la protection sociale

1 Une inadéquation entre le mode financement, le contexte socio-économique et les objectifs

2 Vers une maîtrise de la dépense ?

18 Les lois de financement de la sécurité sociale

1 De l'inscription des finances sociales dans un cadre législatif

2 Pour une vision plus intégrée des finances publiques

Partie 7

Les finances de l'Union européenne

19 Le budget de l'Union européenne

1 La procédure budgétaire de l'Union européenne

2 La réforme des ressources propres de l'Union européenne

3 Les dépenses de l'Union européenne

20 L'exécution et le contrôle du budget de l'Union européenne

1 L'exécution du budget de l'UE

2 Les contrôles de l'exécution du budget

Partie 8

Les prélèvements obligatoires

21 La structure des prélèvements obligatoires

1 Les impôts s'inscrivent dans plusieurs typologies

2 Au regard de la structure moyenne dans l'OCDE, la France se détache nettement

3 Un système fiscal complexe

22 Les dépenses fiscales, point de fuite de la dépense publique ?

1 Les niches fiscales ont un poids croissant sans avoir toutes démontré leur efficacité

2 L'amélioration de la gouvernance des dépenses fiscales doit permettre de les rationaliser

23 L'imposition des revenus

1 Les ménages sont soumis, sur leurs revenus, à plusieurs impôts différents

2 Faut-il encore réformer l'impôt sur le revenu ?

24 La fiscalité du patrimoine

1 L'imposition du patrimoine est parcellaire et composite

2 Une fiscalité du patrimoine peu cohérente et peu efficace

25 La fiscalité des entreprises

1 La fiscalité des entreprises est composite et relativement lourde

2 Le mouvement d'allégement de la fiscalité des entreprises depuis 2010 doit être poursuivi

26 L'imposition de la consommation et des transactions

1 La TVA, les accises et les droits de douane

2 Les nouveaux défis de la fiscalité indirecte : taxation des transactions financières et fiscalité environnementale

27 La concurrence et l'évasion fiscales internationales

1 La concurrence fiscale et l'harmonisation européenne en matière d'imposition des sociétés

2 La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales

28 L'administration fiscale

1 Une dynamique de modernisation et d'amélioration du service aux usagers

2 De nouveaux défis s'annoncent pour la DGFIP et le ministère des finances

Partie 9

Les autres ressources publiques

29 Les ressources publiques non fiscales

1 Les ressources publiques non fiscales sont diverses mais d'un poids modeste

2 L'État actionnaire représente des enjeux financiers mais aussi des enjeux stratégiques

30 La dette publique

1 Les déficits nourrissent la dette

2 La soutenabilité économique de la dette française s'est érodée mais le cadre juridico-politique protège sa signature

3 Si la dette de l'État est techniquement bien gérée, son caractère

[excessif plaide pour une diversification du financement de l'État](#)

[Sujet-type concours ENA](#)

[Abréviations](#)

[Index](#)

Les auteurs

Frédéric Brigaud, diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale ou EN3S (major de la 53^e promotion), est sous-directeur à la Mutualité sociale agricole après avoir exercé des responsabilités au ministère des finances et en URSSAF. Il est plus particulièrement spécialiste des questions budgétaires, des finances sociales et des finances européennes. Il enseigne ou a enseigné à Sciences Po, à l'EN3S, à l'Université Toulouse 1 Capitole, au centre préparatoire aux concours administratifs de l'Université Paris 1 et de l'ENS-Ulm (CIPCEA) et à la Ville de Paris.

Vincent Uher, diplômé *cum laude* de Sciences Po et ancien élève de l'ENA, est administrateur civil 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 est également correcteur pour l'épreuve de finances publiques du concours de l'ENA.

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.

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 conduit les administrations publiques à présenter un déficit permanent depuis 1975 aboutissant à une augmentation continue de la dette publique (près de 96 % du PIB en 2016)². Sur le plan des recettes fiscales, la préférence pour des taux marginaux élevés et des bases étroites a débouché sur la constitution d'un volume de dispositifs fiscaux dérogatoires (dépendances 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 »³ 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 gouvernement⁴) 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).

Le bilan que l'on peut tirer de cette stratégie d'ajustement entre 2012 et 2017 est mitigé :

- En 2016, le déficit de la France est de 3,4 % du PIB, soit le deuxième plus élevé de la zone euro après l'Espagne, l'ensemble des autres pays européens étant à ou en dessous des 3 %.
- Depuis 2011, la croissance des dépenses publiques en France est supérieure à la moyenne de la zone euro, alors que son PIB augmente moins vite que celui de ses partenaires. La France occupe le premier rang quant au niveau de ses dépenses publiques en 2016 avec 56,2 %, devant la Finlande (56,1 %).
- Les prélèvements obligatoires décroissent après un pic en 2013 (44,8 %) pour atteindre 44,3 % en 2016, mais l'ajustement fiscal a été massif entre 2012 et 2017, et aurait rapporté en moyenne sur la période près de 50 milliards d'euros/an, dont 18 milliards imputables à des mesures prises sous le quinquennat de N. Sarkozy et 31,2 milliards sous celui de F. Hollande⁵.

Enfin le plan de 50 milliards d'économies promis par l'exécutif a été sérieusement révisé à la baisse. Les priorités gouvernementales dont la lutte contre le terrorisme et les revalorisations salariales dans la fonction publique à compter de 2016 (négociations PPCR, augmentation du point d'indice de 1,2 % entre mi-2016 et 2017) aboutissent à réviser l'objectif entre 40,5 et 41,8 milliards entre 2015 et 2017, dont seulement 10 milliards pour 2017.

Cependant, cette approche n'est pas unique. Elle se conjugue et gage en partie la recherche assumée d'une politique de « dévaluation budgétaire » (*fiscal devaluation*) se traduisant par une « dévaluation fiscale »⁶. Celle-ci est dictée par l'impossibilité de procéder à une dévaluation monétaire du fait de la monnaie unique 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 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 Smic⁷ ;
- un pacte de responsabilité de 10 milliards d'euros à compter de 2016⁸ ;
- complété par un pacte de solidarité de 5 milliards d'euros⁹ ;
- et des allègements d'impôts sur les entreprises atteignant 20 milliards d'euros en 2017.

François Hollande a cependant souhaité procéder à une réorientation de la dernière étape du Pacte de responsabilité et de solidarité le 30 juin 2016 afin de dégager des marges de manœuvres budgétaires nouvelles (4 milliards environ en 2017) tout en respectant le volume (5 milliards d'euros) mais en le décalant après 2017 : les 3,5 milliards de la dernière tranche de la C3S et la réduction d'IS de 33,33 % à 28 % (1,5 milliard) ont été remplacés par une baisse d'IS réservée en 2017 aux petites entreprises (0,4 milliard), une augmentation de 6 à 7 % du taux du CICE (3,1 milliards), ainsi qu'une baisse supplémentaire d'IR (1 milliard d'euros) pour 5 millions de ménages, et diverses autres mesures (0,5 milliard). Cet exemple illustre la difficulté pour l'exécutif à disposer de marges de manœuvres budgétaires suffisantes pour faire face au financement de dépenses imprévues ou jugées prioritaires.

Afin de faire face à une croissance plus faible que prévue dès 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 tendanciell

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 tendanciellles 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.

La France est parvenue à respecter à peu près ces objectifs en 2015 et 2016, avec un solde public de 3,6 % et de 3,4 % du PIB alors que le programme de stabilité 2016-2019 annonçait 3,5 % et 3,3 % pour ces deux années. Le différentiel s'expliquant par la difficulté de l'exécutif à atteindre ses objectifs en matière de déficit de l'État et de déficits sociaux (les collectivités s'ajustant mieux que prévu dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques (CRFP) initiée en 2014, se traduisant par une baisse substantielle de leurs dotations (3,67 milliards théoriques par an entre 2015 et 2017) devant aboutir à une baisse corrélative de leurs dépenses).

Si l'inflation basse, sur la période, fragilise mécaniquement le dégagement d'économies tendanciellles, 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 par exemple d'atteindre un déficit 2014 définitif de 3,9 % au lieu des 4,4 % anticipés dans le cadre du PLF 2015.

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 devait atteindre 1,5 %. De ce fait son ajustement structurel a voulu satisfaire au minimum requis par les traités européens (0,5 point par an), mais pas davantage. Il en a résulté cependant une absence de résorption préoccupante du déficit conjoncturel, stabilisé à 2,5 points de PIB en moyenne sur la période 2015-2018¹⁰ d'après la Commission européenne, tandis que l'approche française présente un écart de production qui ne se referme jamais avant 2018.

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. Gageons que les écarts enregistrés par rapport à cette contrainte (entre - 0,1 et - 0,2 point par an) supposeront un effort volontariste du nouveau président de la République Emmanuel Macron dans le cadre du PLF 2018. 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 devraient concourir les réformes en cours de l'organisation des collectivités territoriales¹¹ (lois MAPTAM et NOTRe du 27/01/2014 et 7/08/2015) : 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. Il appartiendra au prochain gouvernement de poursuivre cette politique : parvenir à une réforme de la DGF (repoussée après 2017), l'introduction d'un dispositif de bonus/malus après contractualisation de la baisse de leurs dépenses avec les collectivités, gestion par objectif etc. Le programme présidentiel d'Emmanuel Macron prévoyant près de 10 milliards d'économies à réaliser sur le bloc local dans les cinq ans à venir.

Il faudra pour cela résolument sortir des économies « conjoncturelles » réalisées à périmètre constant et qui tiennent de la politique du rabet : baisse de l'enveloppe sous norme des dotations aux collectivités territoriales, déremboursements dans le cadre de la maîtrise de l'ONDAM, gel du point d'indice des fonctionnaires jusqu'en 2016, report d'indexation des prestations sociales (hors minima sociaux) jusqu'en octobre 2015, effets de trésorerie au détriment des entreprises. Des dispositifs qui produisent un décalage dans le temps des dépenses sans véritablement toucher à leur tendanciel, ni interdire un éventuel rattrapage.

Le nouvel exécutif devra enfin sans doute ralentir la politique d'émission sur souches anciennes des titres de la dette publique qui permet de générer des primes d'émissions au bénéfice du Trésor. Cette approche offre conjoncturellement, en période de taux bas, la possibilité de faire baisser « facialement » la dette publique, bien que le coût en intérêt en soit plus important par la suite. La politique hyper-accommodante de la BCE ne pourra pas durer éternellement. Rééchelonner la maturité de dette et passer à une politique de désendettement (excédents primaires) doivent devenir des axes structurants de la stratégie de gestion de la dette publique pour les années à venir.

Hauts fonctionnaires, rompus aux questions budgétaires et fiscales (Direction de la législation fiscale, Conseil d'État, Budget, France Domaine, Sécurité sociale), 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 Meudon

Le 14 mai 2017

Samuel-Frédéric SERVIÈRE

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

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

2. INSEE, informations rapides n° 82, 24/03/2017.

3. 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.

4. 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) précisions 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.

5. Consulter A. Bozio, S. Cottet, M. Monnet, *Bilan du quinquennat 2012-2017, les finances publiques*, IPP, note n° 27, avril 2017.

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

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

8. 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.

9. 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.

10. 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 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. Si l'on se réfère au programme de stabilité 2017-2020 publié par le gouvernement et au dernier document disponible de la Commission européenne, le *Spring Economic forecast-France 2017*, il est possible de vérifier par exemple que cette divergence d'appréciation de la croissance potentielle aboutit à faire apparaître le déficit structurel constamment au-dessus des 2,5 % pour la Commission, tandis que l'écart de production, et donc le déficit conjoncturel, ne se referme jamais sur l'ensemble de la période dans le cas français (autour de 1,7 % jusqu'en 2018, et encore 1,3 % en 2020).

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

À cet égard, le présent ouvrage tient compte de la réforme des concours de l'ENA et de l'INET. Il 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](#)

[CHAPITRE 2 ■ Les finances publiques dans la
comptabilité nationale](#)

[CHAPITRE 3 ■ Le financement des dépenses publiques](#)

CHAPITRE 1

Le cadre conceptuel des finances publiques

SOMMAIRE

[1 Keynésianisme et critique libérale](#)

[2 De l'impôt à la politique fiscale](#)

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 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 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 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 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 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. 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) 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 2017 prévoit un niveau de dépense publique à 54,6 % 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 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, 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, 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 Paulson², 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.

Un autre instrument non conventionnel est l'assouplissement quantitatif (ou *quantitative easing*) déployé par la BCE depuis mars 2015, prévisionnellement jusqu'à fin 2017, pour racheter des obligations d'État sur le marché secondaire à hauteur de 60 Md€ par mois (et même 80 Md€ par mois de mars 2016 à avril 2017). Cette pression acheteuse a réduit le coût de financement des États de la zone euro (cf. [chapitre 30](#)).

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. 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 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. L'environnement actuel est peu favorable à la consommation.

1.3 Une politique budgétaire crédible est fortement encadrée

a 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, depuis 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 actuelle conduit la grande majorité des États membres à ne pas respecter le pacte (cf. [chapitre 4](#)) ; ainsi, malgré la règle d'un endettement public inférieur ou égal à 60 points de produit intérieur brut (PIB), le ratio de dette publique atteint 90 points de PIB en 2015 dans la zone euro et même 177 points pour la Grèce, 132 pour l'Italie et 129 pour le Portugal (96 pour la France).

Par conséquent, l'idée est 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.

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, sociales et économiques. L'impôt doit désormais concilier rendement, efficacité 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 1

Les origines antiques de la fiscalité

Les premières formes de fiscalité apparaissent en Orient⁶ et en Asie⁷, mais c'est l'émergence et la diversité de la fiscalité poliade grecque⁸ puis hellénistique⁹ 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'Empereur¹⁰. L'unification progressive de la fiscalité dans l'ensemble des provinces de l'Empire, y compris l'Italie jusque-là largement exemptée, a lieu progressivement à partir de l'élargissement de la citoyenneté romaine à l'ensemble des habitants libres de l'empire en 212 (édit de Caracalla), non sans une évolution importante concomitante des méthodes d'arpentage, afin de simplifier et de standardiser les méthodes d'évaluation de la ressource fiscale et leur centralisation à Rome, puis également en Orient à partir de la mise en place de la Tétrarchie et des réformes fiscales de Dioclétien (297 ap. J-C).

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 1](#)) et sa gestion « autopracte »¹¹ 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 exceptionnelle¹².

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. 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. Le recours au ^{xvi}^e siècle aux premières rentes sur l'hôtel

de ville de Paris, puis la mise en place de la Ferme générale¹³, participent 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 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'impôt¹⁴.

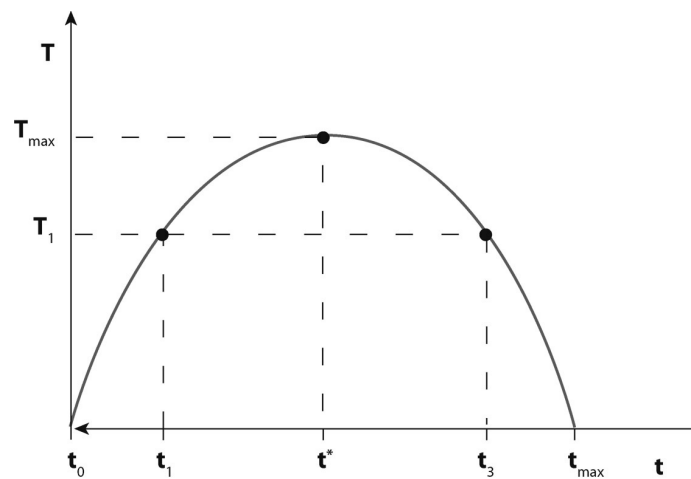
La combinaison de ces deux effets dépend certes des préférences des acteurs économiques mais aussi de la manière dont sont calculés les impôts. Ainsi, un impôt d'un montant forfaitaire fixe n'est-il pas désincitatif à la production. À l'inverse, un impôt sur le revenu est dissuasif mais biaise moins 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 »¹⁵

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.



Graphique 1 – « Trop d'impôt tue l'impôt » selon la courbe de Laffer

Lecture : les recettes fiscales (T , en ordonnée) n'augmentent avec le taux d'imposition (t , en abscisse) que jusqu'à t^* . Au-delà de cet optimum ($T_{\max}$), l'augmentation du taux d'imposition a un effet dissuasif sur les contribuables et les recettes fiscales diminuent. Lorsque le taux d'imposition atteint son niveau maximal, soit 100 % ($t_{\max}$), les recettes fiscales sont nulles.

Quand bien même ces arbitrages ne pourraient pas (toujours) être mis en équation, il est nécessaire d'en tenir compte lorsque l'on cherche à anticiper les effets de la politique fiscale d'un État. De ce fait, la compréhension de la psychologie du contribuable, l'effort pour convaincre du bien fondé de mesures fiscales ou tout simplement le bon sens doivent faire partie de l'attirail du décideur en matière fiscale.

2.2 Bien que par nature budgétaire, l'impôt peut poursuivre d'autres objectifs de politiques publiques

L'essence même de l'impôt est de procurer des recettes à l'État ou aux autres administrations affectataires : c'est typiquement le cas de la gabelle jadis et de la TVA aujourd'hui. Toutefois, certains impôts peuvent poursuivre d'autres finalités¹⁶, parfois même susceptibles de conduire à un rendement budgétaire nul. Lorsqu'un impôt poursuit plusieurs objectifs, sa finalité budgétaire peut revêtir une importance plus ou moins grande.

a Un objectif social de la fiscalité : concourir à la redistribution

L'impôt concourt à la redistribution des richesses entre citoyens de deux manières. Indirectement mais très sûrement, il permet la redistribution par la voie budgétaire (aides sociales, allocations familiales...), qu'il finance. Directement mais plus difficilement, il modifie la répartition des revenus en différenciant le niveau de prélèvement en fonction de ces derniers.

L'effet de la redistribution peut être mesuré en comparant le niveau de vie initial (revenus primaires), avant prestations sociales et impôts directs (redistribution dite monétaire) aux revenus secondaires (après correction des prestations et impôts directs). En France, cet effet est de réduire de moitié le rapport entre le niveau de vie des 20 % des personnes les plus aisées et celui des 20 % les plus modestes. Les prestations assurent 63 % de cette redistribution, les prélèvements obligatoires 37 %, essentiellement à travers l'impôt sur le revenu (31,6 %) et les prélèvements sociaux (3,4 %) alors que la taxe d'habitation a un effet légèrement négatif (-0,5 %) (INSEE, 2013).

En effet, l'impôt sur le revenu est porteur d'un objectif de redistribution, qu'il atteint par sa progressivité et l'ampleur de son rendement. Les prélèvements sociaux sont à l'inverse pas ou peu progressifs, ce qui leur confère une plus grande neutralité malgré leur rendement important ; en revanche, ils contribuent au financement de la sphère sociale, dont l'action est redistributive. Enfin, la taxe d'habitation, bien que tenant compte du revenu, n'a pas pour objet de participer à la redistribution, pas plus que la TVA (non retenue dans l'étude de l'INSEE mentionnée ci-dessus).

À noter que la redistribution a un double sens. Elle est verticale quand il s'agit d'organiser des transferts financiers entre ménages comparables mais aux revenus différents (soit entre riches et pauvres). Elle est horizontale lorsque les transferts sont opérés entre ménages aux revenus comparables mais que leur composition ou situation place dans des situations différentes (soit notamment entre ménages sans enfant et familles). L'impôt sur le revenu répond à cette double exigence, bien que de manière atténuée pour la seconde.

b Deux objectifs macroéconomiques attribués à la politique fiscale : stabiliser l'économie et viser une allocation optimale des facteurs de production

Sur le plan macroéconomique, l'impôt revêt deux fonctions, dont la seconde peut être largement interprétée. La politique fiscale constitue à cet égard un élément de la politique budgétaire.

Premièrement, l'impôt participe naturellement à la stabilisation de l'économie, par le jeu des stabilisateurs automatiques. Dans une logique keynésienne, les finances publiques dans leur ensemble atténuent les conséquences des chocs conjoncturels sur l'économie. Ainsi, en phase de haut de cycle conjoncturel, qui se caractérise par une croissance, un emploi et une consommation élevés, les recettes fiscales augmentent et les prestations sociales diminuent, ce qui a un effet contra-cyclique de ralentissement de l'activité. La situation est symétriquement inverse en phase de bas de cycle conjoncturel, l'effet contra-cyclique de la baisse des recettes fiscales et de la hausse des prestations sociales conduisant à relancer l'économie moyennant un déficit budgétaire conjoncturel.

De ce point de vue, un système fiscal dont le poids est important, dont les impôts sont sensibles à la conjoncture (TVA, impositions sur le revenu...) et qui permet de financer une politique redistributive (prestations sociales sous condition de ressources...), amortira de manière efficace les chocs conjoncturels, sans qu'il ne soit besoin d'ajuster les règles relatives aux impôts et aux prestations en cours de cycle. Il sera en revanche inefficace pour lutter contre les chocs structurels, par exemple un déficit de compétitivité lié à une monnaie surévaluée.

Deuxièmement, l'impôt peut contribuer à une allocation optimale des facteurs de production que sont le travail et le capital. Dans une vision libérale, une telle allocation résulte des forces du marché mais peut être distordue par l'intervention de la puissance publique, en particulier par l'impôt. Cette distorsion peut être d'autant plus sensible que les payeurs finaux de l'impôt ne sont pas toujours bien identifiés par la puissance publique, la charge effective de l'impôt pouvant être répartie entre plusieurs agents économiques.

L'impôt est cependant nécessaire pour financer les biens publics et les activités générant des externalités positives. La fiscalité peut même inciter directement les acteurs économiques à adopter des comportements générant de telles externalités, par exemple en investissant dans la recherche-développement (objet du crédit d'impôt recherche en France).

Parallèlement, l'impôt constitue un des instruments pouvant inciter les acteurs économiques à réduire des activités générant des externalités

néglatives. C'est l'objet des taxes pigouviennes (ainsi nommées d'après l'économiste Arthur Pigou), destinées à internaliser ces externalités dans les choix des acteurs, de telle manière que la taxe intègre dans les prix des biens et services le coût marginal social de l'activité concernée. Par exemple, en application du principe pollueur-payeur, la part carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques a pour objet d'internaliser dans les choix des consommateurs de produits énergétiques le coût pour la société de la pollution par le dioxyde de carbone.

Au-delà de ces fonctions de l'impôt conformes à la théorie économique, bien d'autres objectifs peuvent être poursuivis par la politique fiscale, au gré des desiderata de la puissance publique. Ainsi, la taxe sur les loyers élevés des micro-logements (aussi dite taxe Apparu) incite-t-elle à modérer les loyers d'un segment particulier du marché immobilier afin d'aider les locataires : si cette taxe est efficace au regard de son objectif (absence de loyers excessifs), son rendement sera nul (il ne s'agit pas d'une mesure de rendement)¹⁷. De la même manière, un dispositif fiscal peut répondre à un objectif d'attractivité du territoire de manière à maintenir ou attirer dans le pays des investissements (régime des « impatriés », crédit d'impôt-recherche...).

*

Du fait de la diversité des objectifs assignés à l'impôt, l'existence de plusieurs impôts est incontournable, conformément à la règle de cohérence de Tinbergen selon laquelle un instrument de politique économique, qui peut être un impôt, doit viser un seul objectif¹⁸. Si des théoriciens ont pu envisager l'existence d'un impôt unique, tel l'impôt sur la dépense (cf. [chapitre 21](#)), cette vision apparaît utopique au regard de la place actuelle de la fiscalité dans la boîte à outils du pouvoir politique. C'est d'autant plus vrai que, dans l'Union européenne, la fiscalité est un domaine qui relève encore largement de la souveraineté des États. En cela, l'impôt a dépassé sa vocation budgétaire et nourrit désormais les ambitions régulatrices voire interventionnistes alimentées par les théories néo-keynésiennes.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La théorie keynésienne et son influence sur les finances publiques

- Les théories économiques libérales et leur influence sur les finances publiques
- L'impôt unique ?
- À quoi sert l'impôt ?

RÉFÉRENCES

Agnès Benassy-Quéré, Benoît Cœuré, Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry, *Politique économique*, De Boeck, 2012.

INSEE, *France Portrait social* (cf. notamment « La redistribution : état des lieux en 2012 »), 2013.

1. En dépit de la possibilité pour la BCE d'intervenir sur le marché secondaire des titres d'État.

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

3. Ben Bernanke, Vincent Reinhart et Brian Sack, 2004, « Monetary Policy Alternatives at the Zero Bound : An Empirical Assessment », *Finance and Economics Discussion Series*, 2004-48, Washington, Federal Reserve Board.

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

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

6. Notamment avec l'apparition des cité-états sumériennes puis assyro-babyloniennes, de l'Empire Egyptien et des empires au Nord : Hittite, du Mitani, Elamite etc... voir en ce sens, LIVERANI, Mario, *The Ancient Near East : History, Society and Economy*, Routledge, 2013.

7. Les premiers travaux de référence concernent la Chine sous la dynastie des Zhou, en particulier, LI, Feng, *Bureaucracy and the state in Early China : Governing the western Zhou*, Cambridge University Press, 2012 (reprint).

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

9. En particulier pour les deux empires Séleucide et Lagide, c'est-à-dire syro-perse et égyptien sous domination grecque voir les ouvrages désormais classiques CAPDETREY, Laurent, *Le pouvoir séleucide : territoire, administration, finances d'un royaume hellénistique*, PUR, 2007 ; PREAUX, Claire, *L'économie royale des Lagides*, Fondation égyptologique reine Elisabeth, Bruxelles, 1939.

10. 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.

11. 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, mais aussi Jean Durliat, *Les finances publiques de Dioclétien aux Carolingiens*, Sigmaringen, Jan Thorbecke Verlag, 1992.

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

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

14. 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).

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

[16.](#) La présentation qui en est faite ici s'inspire des trois fonctions attribuées par Richard Musgrave à l'État, à savoir l'allocation optimale des ressources, la redistribution des revenus et des patrimoines, ainsi que la régulation de la conjoncture économique (cf. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959).

[17.](#) De fait, cette taxe n'est acquittée que par environ 500 foyers, pour un rendement de 1,6 M € en 2014.

[18.](#) Jan Tinbergen, *Techniques modernes de la politique économique*, Paris, Dunod (trad. fr.), 1961.

CHAPITRE 2

Les finances publiques dans la comptabilité nationale

SOMMAIRE

[1 Catégoriser les dépenses publiques](#)

[2 Les dépenses publiques déclinées par sous-secteurs institutionnels](#)

[3 Poids et évolution des dépenses publiques](#)

NOTIONS ET DONNÉES À MAÎTRISER

- ◆ Administrations publiques, sous secteurs institutionnels, État, ODAC, APUL, ASSO, ODAL.
- ◆ Dépense publique, répartition fonctionnelle et répartition par catégorie de la dépense publique, interventions de « guichet » et « hors guichet », investissement, fonctionnement, masse salariale, maîtrise de la dépense publique.
- ◆ Taux de dépenses publiques par rapport au PIB (évolution en France, comparaisons internationales).

La comptabilité nationale, qui a pour objet de représenter et d'analyser l'activité économique d'un pays, distingue plusieurs catégories d'agents économiques. Elle regroupe en effet, en des secteurs institutionnels, les agents économiques qui ont des comportements économiques analogues. Le secteur des administrations publiques (APU) est l'un d'eux. La mesure des finances publiques dans l'économie de la France repose ainsi essentiellement sur deux éléments : le périmètre des administrations publiques (APU), d'une part, et le poids des dépenses publiques, communément apprécié par rapport au produit intérieur brut (PIB), d'autre part.

Selon l'INSEE, les APU sont « l'ensemble des unités institutionnelles dont la

fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires ». Leurs dépenses sont les dépenses publiques.

Ces dernières obéissent à différentes logiques et peuvent être appréhendées selon plusieurs classifications. Elles relèvent de sous-secteurs institutionnels, lesquels sont des subdivisions du secteur des APU. Leur poids est devenu très important en France. Les dépenses publiques globales pour 2017 seraient de 54,6 % du PIB, attendu à 2 287 milliards d'euros d'après le PLF pour 2017, soit près de 1 250 Md€.

1 Catégoriser les dépenses publiques

1.1 Identifier et présenter les dépenses publiques des administrations publiques

a Une dépense publique appauvrit l'administration

La dépense publique recouvre l'ensemble des dépenses des sous-secteurs institutionnels des administrations publiques. Il s'agit d'un flux qui appauvrit l'administration. Appauvrir l'administration signifie déprécier ses actifs financiers nets courants.

Il est difficile de circonscrire avec précision les administrations prises en compte dans la dépense publique. S'il est évident que l'État et les collectivités territoriales sont des administrations publiques, une multitude d'organismes se situe à la frontière du public et du privé, le contrôle public n'y est que partiel.

De la même façon, la dépense publique est parfois difficile à circonscrire. Par exemple, une dotation budgétaire de l'État aux collectivités territoriales est une dépense de l'État alors que le prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales n'en est pas une. Le grand nombre d'acteurs publics et de financements croisés ne facilite pas la compréhension.

b L'appréhension de la dépense publique est harmonisée au niveau de l'Union européenne

La construction européenne et, surtout, la politique monétaire commune ont appelé des définitions communes pour les recettes et les dépenses publiques. Le système européen des comptes nationaux et régionaux « SEC2010 » constitue le cadre normatif pour l'ensemble des pays de l'Union européenne. Il permet la collecte de données comparables actualisées et fiables sur la structure et l'évolution de l'économie des États membres de l'UE et de leurs régions. Les administrations publiques se définissent alors comme des organismes publics qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et services non marchands. À l'inverse des institutions sans but lucratif au service des ménages¹, comme les associations, les fondations, les partis politiques, les syndicats de salariés, les églises et associations culturelles (ils étaient définis jusqu'en 1974 en comptabilité nationale en tant qu'administrations privées²), autre secteur institutionnel qui fournit des biens et services non marchands, les organismes publics sont contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques. De même, les établissements publics administratifs font partie des APU mais pas les entreprises publiques qui produisent des biens et services marchands, comme la SNCF, qui relèvent des secteurs institutionnels des sociétés non financières ou financières.

1.2 La répartition des dépenses publiques par catégorie

Les dépenses publiques peuvent être classées selon leur nature, en dépenses d'intervention, de fonctionnement et d'investissement.

a Les dépenses d'intervention ou de transfert matérialisent la solidarité nationale

Elles consistent en des aides financières inscrites au budget d'une collectivité publique, provenant des ressources d'autres agents économiques ou catégories de la population ou acteurs. L'intervention est avant tout sociale et

redistribue des plus aisés vers les plus modestes, des actifs vers les retraités, des ménages sans enfant vers les familles, des bien portants vers les malades, de l'État vers les communes etc.

Il existe également une intervention à caractère économique qui consiste en des incitations à entreprendre, à investir, à embaucher. Elle regroupe, par exemple, les aides des collectivités territoriales aux entreprises qui viennent s'installer sur leur territoire.

Les aides aux écoles privées font partie de l'intervention éducative et culturelle. Enfin, les interventions internationales concernent les contributions aux organisations internationales et les aides aux pays en développement.

Les interventions de « guichet » représentent 45 % des interventions de l'État et coûteront 44,8 milliards d'euros (Md€) en 2017. Elles recouvrent, par exemple, les minima sociaux comme l'allocation adulte handicapé (9,0 Md€), les aides personnelles au logement (15,4 Md€) ; les prestations aux anciens combattants (2,6 Md€) ; les bourses scolaires et universitaires (2,5 Md€) ; l'allocation de solidarité spécifique pour les personnes au chômage en fin de droits (2,0 Md€) etc.

Les dépenses de « guichet » sont difficiles à maîtriser car elles sont rigides et liées à des paramètres indépendants de l'action (de court et moyen termes) de l'État, comme la démographie, le niveau du chômage. Intervenir au niveau des dépenses de « guichet » suppose de nouvelles lois ou, à tout le moins, de nouveaux textes réglementaires. C'est ce qui explique que les économies sont prioritairement recherchées dans les coûts de gestion.

Les interventions « hors guichet » de l'État devraient atteindre 54,8 Md€ pour 2017. L'intervention de l'État y est plus simple, la modification des règles est plus souple et notamment la réduction des dépenses. Par exemple, l'État peut cibler davantage les bénéficiaires, dégager des priorités, recentrer les interventions et optimiser la gestion. Les interventions « hors guichet » concernent notamment l'emploi, les subventions à la création d'entreprise, aux collectivités territoriales, aux régimes spéciaux de sécurité sociale (6,3 Md€)...

Les dépenses fiscales procèdent de la même logique que les dépenses d'intervention mais, sous réserve des crédits d'impôt, ne sont pas comptabilisées parmi elles du fait de leur nature fiscale et non budgétaire (cf. [chapitre 21](#)).

b Les dépenses de fonctionnement permettent l'activité de l'administration

Les dépenses de fonctionnement au sens large comprennent les dépenses de fonctionnement courant, notamment l'entretien, les dépenses de personnel, qui sont les plus importantes, et la charge de la dette.

Les dépenses de personnel évoluent notamment en fonction des effectifs et du point d'indice de la fonction publique. En 2015, elles ont été de 121,6 Md€ pour l'État, de 58,9 Md€ pour les collectivités locales et de 44,5 Md€ pour les établissements publics de santé³. Les dépenses de personnel comprennent les traitements et indemnités versés en contrepartie de l'activité prodiguée par les agents, les contributions sociales de l'État employeur et des prestations sociales et allocations. Aussi sont d'importance l'évolution des effectifs de la fonction publique, la politique salariale (mesures générales et catégorielles comme la garantie individuelle du pouvoir d'achat ou GIPA, introduite en 2008 et dont l'objet est de maintenir le pouvoir d'achat des agents publics dont la rémunération indiciaire a évolué moins vite que le SMIC⁴) et le glissement vieillesse technicité « qui décrit l'évolution des dépenses liées à la progression de la carrière des agents et s'analyse en un effet positif dû à l'ancienneté et l'amélioration de la qualification des agents et en un effet négatif lié au remplacement des personnels partant en retraite par des agents en début de carrière, dont la rémunération est inférieure »⁵ ; c'est ce que les économistes appellent l'effet de noria.

Depuis 2013, l'objectif de l'État est de stabiliser les effectifs de sa fonction publique (après cinq années de baisse). L'éducation, la sécurité, la justice et l'emploi seront privilégiés et verront leurs effectifs croître pendant que les autres départements ministériels subiront des suppressions de postes. En 2017, il est prévu de créer 11 662 équivalents temps plein (ETP) pour l'enseignement, 2 286 ETP pour la sécurité et 600 pour la justice. Après six années de gel destiné à contenir la masse salariale, le point de la fonction publique a été revalorisé de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et à nouveau de 0,6 % au 1^{er} février 2017.

La problématique de la maîtrise des effectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière est complexe. D'une part, les employeurs sont nombreux et disparates et, d'autre part, ils se voient imposer des mesures

législatives et réglementaires dont la préparation est davantage assurée par l'État, lequel est le seul responsable des évolutions du cadre statutaire, indiciaire et indemnitaire qui régit les fonctionnaires. Dans son rapport public d'octobre 2016 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes estime, qu'en 2012, les mesures décidées au niveau national ont représenté 566 à 671 M€, soit 51 à 61 % de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités territoriales. Il est délicat pour l'État de demander aux autres fonctions publiques de réduire leurs effectifs alors qu'il crée les emplois d'avenir ou réforme les rythmes scolaires. Les collectivités territoriales et les hôpitaux font face à de très nombreux départs en retraite et doivent pourvoir aux recrutements adéquats pour assurer la continuité des missions de service public, dans un contexte de baisse des subventions de l'État pour tous, de dévolution de compétences et missions pour les collectivités territoriales et de croissance de la demande de soin pour les hôpitaux du fait des progrès de la médecine, de l'allongement de la durée de vie et du vieillissement de la population.

c Les dépenses d'investissement créent des richesses nouvelles

Les dépenses d'investissement augmentent le patrimoine des collectivités publiques. Elles recouvrent les investissements en matières militaire et civile. Les investissements civils consistent notamment en des dotations aux entreprises publiques afin qu'elles réalisent des infrastructures, en des marchés passés notamment par les collectivités territoriales – qui assurent 67 % de l'investissement public civil – avec des entreprises.

L'identification précise des dépenses d'investissement n'est pas simple tant elles sont liées à celles de fonctionnement. En effet, un entretien important voire préventif peut accroître la valeur de l'immobilisation et être considéré comme de l'investissement. L'investissement d'aujourd'hui appelle, lui, l'entretien de demain.

Une dépense d'investissement n'est en principe entreprise que si la rentabilité socio-économique prévisionnelle de l'investissement en montre l'intérêt pour la collectivité. C'est à cette condition que la collectivité s'enrichit du fait des dépenses d'investissement, sinon monétairement du moins par la valeur des services publics et par les effets positifs induits par les infrastructures sur

l'économie.

2 Les dépenses publiques déclinées par sous-secteurs institutionnels

Le 31 décembre 2013, le président de la République a annoncé la réduction des dépenses publiques de 50 Md€ sur la période triennale 2015-2017 en s'appuyant sur les quatre sous-secteurs institutionnels des APU : l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL), les administrations de sécurité sociale (ASSO).

2.1 Les administrations publiques sont les acteurs de la dépense publique

a Les ressources et les dépenses des sous-secteurs institutionnels

Les ressources des administrations publiques sont essentiellement composées d'impôts et de cotisations sociales, lesquels sont des transferts obligatoires au profit des administrations publiques (prélèvements obligatoires, cf. [chapitre 3](#)). Ils sont la contrepartie indirecte des services fournis par les administrations à la collectivité et aux ménages. En 2015, avec 1 042 Md€, les impôts et les cotisations sociales représentent 89 % des recettes des APU.

Parmi les impôts et les cotisations sociales, les premiers représentent un poids prépondérant⁶ pour l'État et les ODAC, avec 88 % de ces prélèvements (soit 331 milliards d'euros, contre 49 milliards d'euros de cotisations sociales), ainsi que pour les APUL, avec 99 % (soit 133 milliards d'euros), alors que ce sont les cotisations sociales qui l'emportent pour les ASSO, avec 69 % (soit 363 Md€, contre 170 Md€ d'impôts).

La dépense publique globale a crû, en valeur et hors crédits d'impôt, de 1,2 % en 2016, et croîtra de 1,4 % en 2017 (selon le programme de stabilité (PSTAB) 2017-2020).

b Les sous-secteurs institutionnels entretiennent des liens financiers entre eux

L'État participe à la dépense publique des autres administrations publiques puisqu'il leur transfère plus de 25 % de sa dépense totale (soit 97 Md€ prévus pour 2017). À noter que la dépense est imputée au sous-secteur destinataire. Aussi, les lois de finances disposent sur davantage que les strictes dépenses de l'État.

Afin de faire contribuer tous les sous-secteurs à la réduction du déficit de l'ordre de 50 Md€ de 2015 à 2017, soit en moyenne près de 17 Md€ par an, l'État donne l'exemple en prévoyant une réduction de ses dépenses de l'ordre de 18 Md€ (réduction des dépenses des ministères, gel du point d'indice des fonctionnaires en 2015, rationalisation des agences de l'État). Les collectivités territoriales économiseraient 11 Md€, notamment grâce à la suppression de la clause de compétence générale, une meilleure sélection des projets financés et une rationalisation des syndicats intercommunaux. L'assurance maladie économiserait 10 Md€ (développement de la chirurgie ambulatoire, consommation raisonnée des médicaments). Le reste de la protection sociale économiserait 11 Md€ (développement de la dématérialisation dans les organismes de Sécurité sociale, moindre revalorisation des prestations sociales et notamment des retraites, modernisation de la politique familiale).

Par convention, les économies s'entendent des moindres dépenses au regard du niveau tendanciel des dépenses, c'est-à-dire le montant théorique des dépenses, lequel intègre une hausse de dépenses considérée comme spontanée. Les économies procèdent alors de mesures correctives au regard de cette situation. L'existence (ou l'affichage) d'économies ne signifie donc pas nécessairement que les dépenses baissent en valeur (en euros courants) ni, *a fortiori*, en volume (en euros constants). En revanche, il permet d'apprécier l'effort réalisé par l'État pour maîtriser la dépense publique.

2.2 Les administrations publiques centrales fournissent d'importants efforts de maîtrise de la dépense publique

Les sous-secteurs de l'État et des ODAC forment les administrations publiques centrales (APUC). Leurs recettes et dépenses sont retracées dans les lois de finances et suivies par le ministère des finances et des comptes publics.

a L'État a pour ambition de réduire les dépenses publiques...

En 2016, c'est l'État qui a fourni le plus d'efforts pour réduire la dépense publique si l'on considère ses dépenses hors charges de la dette et hors pensions. Il a contribué à ralentir la croissance de la dépense. En plus des efforts structurels, la charge de la dette a décru depuis 2013 du fait des taux d'intérêt faibles. Le coût de la dette devrait être favorable du fait de la baisse des taux d'intérêt à 0 % décidée par la Banque centrale européenne (BCE) le 10 mars 2016 et de son plan de rachats d'actifs (*cf.* [chapitre 30](#)).

b ... notamment en s'appuyant sur ses ODAC

Le dernier recensement de l'INSEE, en date de mai 2016, listait quelques 700 ODAC. Les ODAC sont des entités autonomes juridiquement du secteur non marchand qui appartiennent au périmètre de consolidation des comptes publics et sont contrôlés par l'État ; ils sont financés principalement par des subventions de l'État et/ou affectations de recettes votées en loi de finances. En cela, ils se distinguent de l'État dont les opérations sont retracées dans le budget général, les budgets annexes, les comptes spéciaux et les opérations patrimoniales du Trésor. Les ODAC sont très divers et peuvent gérer des services publics dans le domaine de l'emploi (agence de services et de paiement), de l'enseignement supérieur (les écoles du service public comme les instituts régionaux d'administration, l'école nationale d'administration, ou les universités). Il y a parmi eux des organismes spécialisés dans la recherche (institut national d'études démographiques), la politique de la ville (agence nationale pour la rénovation urbaine), la santé (les agences régionales de santé), la culture (musées), la protection de l'environnement (office national de la chasse et de la faune sauvage) ou encore la protection sociale (le fonds de solidarité verse l'allocation spécifique de solidarité).

Le solde agrégé des ODAC est déficitaire (−0,6 Md€ selon le PLF 2017), dans la mesure où ces derniers ont assumé des dépenses liées au programme

d'investissement d'avenir (PIA).

Dans son rapport de 2012 « L'État et ses agences », l'inspection générale des finances (IGF) indiquait que les dépenses des ODAC croissaient plus vite que celles de l'État. En 2011, les dépenses des ODAC représentaient 74,6 Md€. Ce sont particulièrement les dépenses de fonctionnement qui sont importantes. Le financement a été assuré de manière croissante par des taxes affectées, qui représentaient 21 % des ressources des ODAC en 2011. L'IGF et le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) se sont interrogés sur cette tendance et ses externalités négatives. En effet, un rendement dynamique des taxes concernées pourrait conduire les ODAC à accroître leurs dépenses sans que leurs missions de service public ne le justifient. Qui plus est, le principe d'universalité s'oppose à l'affectation de taxes (*cf.* [chapitre 7](#)). C'est pourquoi, en vertu de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, les taxes affectées devaient être systématiquement plafonnées à compter du 1^{er} janvier 2016 ou rebudgétisées à compter du 1^{er} janvier 2017.

Il peut être considéré que les ODAC sont pratiques, du moins à court ou moyen terme, pour l'État, d'où leur expansion. En effet, n'appartenant pas aux structures étatiques, ils sont moins contraints et donc plus réactifs. Ils sont censés être plus impartiaux et transparents, et l'éloignement serait une garantie de neutralité et de crédibilité. En termes pratiques, conformément à ses engagements, l'État réduit ses personnels. *A contrario*, les règles plus souples des ODAC leur permettent de recourir à l'embauche, notamment de contractuels et avec davantage de liberté dans la fixation des rémunérations. Par exemple, les plafonds d'emplois du ministère de la culture baissant, les embauches des organismes de ce département ministériel (*e.g.* le centre national de la cinématographie) croissent. Cela pose deux questions : l'État est-il trop lourd pour assurer une gestion efficace et réactive de ses services et missions ? Les opérateurs, qui participent désormais activement aux économies de l'État, peuvent-ils assurer la même qualité de service public à budget constant si une part croissante est consacrée à la masse salariale ?

Cette nouvelle gouvernance n'est pas propre à la France. Elle se retrouve, par exemple, en Suède, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande. Le Royaume-Uni a systématisé les démembrements puisque 70 % des agents publics y ont été transférés. En Suède, les agences ont été constitutionnalisées en 1809. Les années 1990 et l'application du « *new public management* » les ont

systématisées dans les trois pays. Ce sont les agences qui mettent en œuvre les politiques publiques ; les ministères, resserrés, se cantonnent à la conception et au conseil de leurs ministres. Cela éloigne les ministres de l'exécution, si bien que leur responsabilité est moins facilement identifiable. Or, pour des structures voulues plus démocratiques, il est paradoxal que le contrôle du citoyen soit moins évident. En outre, il faut veiller à ce que ces organismes ne poursuivent pas leurs propres fins mais mettent bien en place la politique publique. Désormais, ces trois pays s'efforcent de dégager des règles communes pour leurs organismes afin d'éviter une autonomie trop importante. L'Australie a préféré donner des marges de gestion à son administration plutôt que de la démembrer. Elle a considéré que l'efficacité passait par une réduction du nombre de départements ministériels. Les économies sont plus simples à réaliser au sein de grosses structures.

En France, les ODAC ont de nombreux statuts différents (établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux, groupes d'intérêt public), ce qui nuit à la lisibilité, à l'efficacité et au contrôle. La LOLF a tenté de répondre à ce morcellement de l'administration en regroupant les établissements publics qui reçoivent une « subvention pour charges de service public » : les « opérateurs ».

La création de cette nouvelle catégorie est également une réponse à l'exigence d'information et de contrôle du parlement sur les emplois et les ressources (budgétaires, fiscales et humaines) qui participent aux politiques publiques de l'État. Cela offre une image plus fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État. L'objectif, à terme, est la consolidation des comptes des opérateurs avec le compte général de l'État. Un opérateur de l'État répondait traditionnellement à trois critères cumulatifs : exercice d'une activité de service public, financement majoritaire par l'État et contrôle (comptable) direct par l'État. Désormais (depuis 2013), un organisme ne cumulant pas tous ces critères peut néanmoins être qualifié d'opérateur s'il est considéré comme porteur d'enjeux importants pour l'État : poids important dans les crédits d'un programme, dans l'atteinte de ses objectifs ou dans l'exploitation des biens domaniaux, comme par exemple Pôle emploi. Avec une telle définition plus restreinte, les opérateurs sont moins nombreux que les ODAC puisqu'au nombre de 474 dans le PLF pour 2017.

2.3 Les autres sous-secteurs institutionnels sont mis à contribution

a Les administrations publiques locales (APUL) financent leurs nouvelles compétences

Une grosse partie des nouvelles dépenses publiques est le fait des APUL qui incluent les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les groupements de communes (établissements publics de coopération intercommunale, EPCI) et les organismes divers d'administration locale (ODAL) comme les caisses des écoles, les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les collèges et lycées.

En 2017, les dépenses des APUL augmenteraient de 1,8 %, conservant un excédent de 0,1 point de PIB, selon le PSTAB 2017-2020. Les collectivités territoriales, et notamment les départements, assument des compétences transférées par l'État. Les APUL estiment que les moyens suffisants ne leur sont pas donnés, toutes choses égales par ailleurs, pour maintenir le même niveau de prestation que celui assuré précédemment par l'État. En outre, la crise a engendré la précarisation de nombreuses personnes lesquelles sont devenues éligibles au RSA (revenu de solidarité active) socle qui est financé par les départements. Il peut également être considéré que la baisse des effectifs de l'État dans ses services déconcentrés réduit les services fournis aux collectivités qui doivent désormais les assumer à leurs frais (notamment l'expertise, l'ingénierie, l'entretien de la voirie, le contrôle des risques via les corps techniques). Enfin, les dotations de l'État en faveur des APUL, de surcroît, baissent depuis 2014 : après une première diminution de 1,5 Md€ en 2014, les dotations ont été réduites progressivement de 10,5 Md€ entre de 2015 à 2017 (cf. [chapitre 13](#)). Il s'agit de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

b Le système de protection sociale doit maîtriser son déficit mécanique

Les administrations de sécurité sociale (ASSO) regroupent les hôpitaux et

l'ensemble des organismes de sécurité sociale ; elles comprennent aussi l'assurance chômage, la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le fonds de réserve des retraites (FRR) et une partie des dépenses de Pôle emploi. Les dépenses de ces administrations sont prévues, chaque année, par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) en ce qui concerne le régime général, les autres régimes obligatoires (notamment le régime agricole et le régime social des indépendants), la CADES et le FRR. Elle s'articule avec la loi de finances, notamment dans le cadre de perspectives pluriannuelles communes, et permet une stratégie et des engagements particuliers relatifs au redressement des comptes sociaux depuis la réforme de 1997 et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale promulguée le 2 août 2005 et codifiée dans le code de la sécurité sociale.

Les administrations de sécurité sociale prélèvent des cotisations, bénéficient de recettes fiscales affectées et versent des prestations. Les prestations sociales englobent les montants versés par les administrations publiques dans le cadre de la protection des individus contre certains risques et besoins sociaux. Certains groupes ont l'obligation légale ou réglementaire de s'affilier à des régimes ou de verser des cotisations.

Les ASSO sont les plus gros contributeurs à la croissance de la dépense publique. Elles expliquent près de deux tiers de sa croissance. Les dépenses d'assurance maladie ont toutefois été mieux maîtrisées que prévu en 2015 puisque l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) autorisait une dépense supérieure de 0,1 Md€ à l'exécution (181,9 Md€). La croissance de l'ensemble des dépenses des ASSO vient surtout du régime chômage du fait de la crise (sensibilité à la conjoncture), et des dépenses de retraite avec la poursuite de l'arrivée à la retraite des générations du « *baby-boom* » et les retraites anticipées. La croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale serait maîtrisée en 2017 grâce aux effets de la réforme des retraites et donc la hausse de la durée de cotisation pour un départ à la retraite à taux plein, d'une progression de l'ONDAM maîtrisée à 2,1 % (pour des dépenses de l'assurance-maladie de 190,7 Md€) et une rationalisation de la gestion administrative. Il demeure qu'il n'existe pas à proprement parler de mécanisme de coercition en cas de non-respect de l'ONDAM et que les efforts nécessaires doivent trouver une traduction lors de chaque négociation de convention d'objectifs et de gestion (COG) (cf. [chapitres 17](#) et [18](#)).

3 Poids et évolution des dépenses publiques

Les dépenses publiques ont fortement augmenté ces cinquante dernières années. Au début des années 1960, 35 % de la richesse nationale étaient consacrés à la dépense publique. Dans les années 1980, la dépense publique représentait la moitié de la richesse nationale. En 2017, 54,6 % de la richesse nationale seront dépensés par les administrations publiques. Les domaines d'intervention ont crû et le système de protection sociale s'est perfectionné.

3.1 Une évolution dynamique, au profit notamment des dépenses de protection sociale

a Des dépenses militaires aux dépenses économiques

La première dépense publique fut longtemps la dépense pour l'armée. La guerre de 1870 a conduit la dépense publique à dépasser les 10 points de PIB dont 40 % étaient consacrés à la défense. Les dépenses publiques d'alors étaient, pour plus des trois quarts, le fait de l'État stricto sensu. Le quart restant permettait aux communes et aux départements d'assurer une action sociale (hôpitaux, écoles communales). L'ampleur de la première conflagration mondiale, l'effort de reconstruction et les pensions des anciens combattants et de reconversion ont conduit la dépense publique à dépasser le tiers de la richesse nationale après la Grande guerre.

Par la suite, c'est surtout l'économie qui a rythmé l'évolution de la dépense publique. La crise des années 1930 a rendu nécessaire de venir en aide aux nombreux ménages pauvres et de relancer l'économie. Ce fut l'époque des grands travaux. Les premières lois sociales installent de nouvelles dépenses publiques hors le strict périmètre de l'État. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, 25 % du PIB sont consacrés à la dépense publique.

b La France est une République (...) sociale⁷

La sécurité sociale fête en 2017 ses 72 ans. La création de la sécurité sociale le 4 octobre 1945 et sa progressive généralisation installent durablement d'importantes dépenses. Au fur et à mesure des remboursements des emprunts de guerre, l'État réalloue les moyens à l'éducation et les prestations de la sécurité sociale s'élargissent voire deviennent progressivement universelles à l'instar de la couverture maladie universelle (2000), laquelle permet à tous d'être pris en charge sans condition de cotisation. Dès les années 1980, les dépenses de la sécurité sociale dépassent celles de l'État et demeureront plus dynamiques.

Il s'agit d'une période, jusqu'à la fin des années 1980, de prospérité pour les théories keynésiennes en matière de politique budgétaire. Les États ont pris l'habitude de relancer leurs économies en bas de cycle voire de la soutenir systématiquement. Seuls le Royaume-Uni et les États-Unis s'employaient à réduire les dépenses publiques en haut de cycle.

Or, pour être viable, la théorie keynésienne implique une réduction des dépenses publiques en haut de cycle et une mise en réserve pour les prochains besoins (régulation contracyclique)⁸. Cette réduction est délicate car les avantages (sociaux) acquis ne sauraient être abandonnés et la majorité des agents publics recrutés pour réduire le chômage jouissent d'une protection de l'emploi. L'emploi public est plus fluide dans les pays anglo-saxons, lesquels ont également moins de dépenses incompressibles de protection sociale.

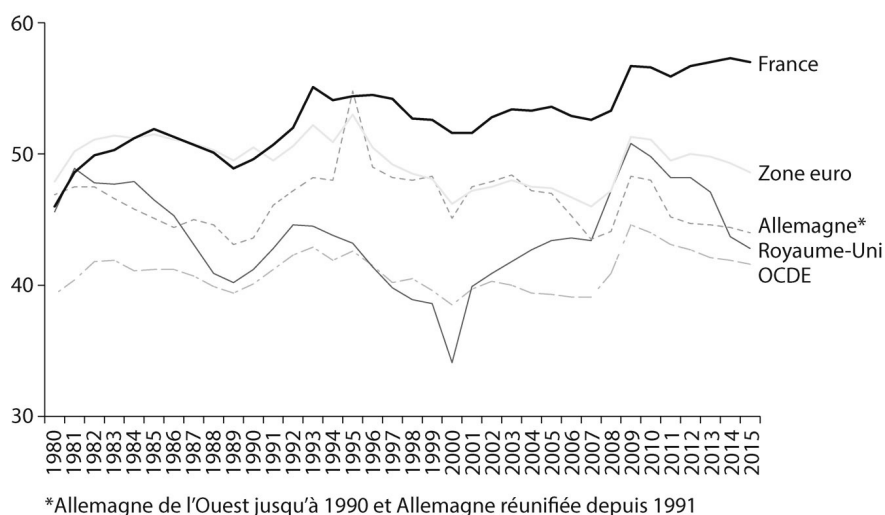
c Depuis les années 1980, la progression des dépenses publiques a ralenti malgré les effets de la crise

Les taux de dépenses publiques au regard du PIB ont continué à progresser dans les années 1980 mais de manière moins spectaculaire et, surtout, moins diversifiée (cf. [graphique 1](#)).

La moyenne OCDE, inférieure à 40 % en 1980, dépasse 44 % en 2009. Cette hausse procède essentiellement des effets de la crise de 2008, qui a réduit le PIB (ou tout au moins sa croissance) et a conduit les États à augmenter leur dépense publique. Le niveau est inférieur à 42 % en 2015.

Prise individuellement, la trajectoire de la dépense publique des États est certes cohérente avec la moyenne OCDE mais souvent singulière. En tendance, la France a suivi une courbe ascendante, le taux de dépenses

publiques augmentant de 10 points (de 47 % à 57 %). L'Allemagne, après avoir encaissé le choc budgétaire de la réunification, retrouve en fin de période le niveau de 1980, autour de 44 %. Le Royaume-Uni, au même niveau que la France en début de période et après une période libérale, affiche en 2015 un taux de dépenses publiques de 42,8 %.



Source : auteurs (données OCDE).

Graphique 1 – Progression des dépenses publiques entre 1980 et 2015 (en points de PIB)

En volume, les dépenses publiques croissent moins vite dans les années 1990 (2 % annuels contre 3 % dans les années 1980) notamment du fait de la préparation de l'union monétaire en ce qui concerne les pays européens. La Belgique et les Pays-Bas ont mis un terme à la croissance de la dépense publique dès le début des années 1990. L'Irlande, les pays scandinaves et l'Espagne ont même réduit leurs dépenses, de près de 5 points en quelques années. Ce sont les politiques budgétaires discrétionnaires qui ont été réduites et notamment les subventions et les crédits pour la défense. À l'exception de l'Irlande, tous les pays européens ont renoué avec les dépenses dans les années 2000 après la phase de qualification pour l'union monétaire.

3.2 Le poids des dépenses publiques reste très élevé en France et doit être maîtrisé

a Le poids des dépenses publiques en France est supérieur

à celui constaté dans les autres pays développés

En 2015 et 2016, les dépenses des administrations publiques représentaient entre 56 et 57 % en France, ce point haut semblant à ce stade plutôt constituer un plateau qu'un sommet. La France occupe la première place de l'Union européenne avec la Finlande et devant la Grèce et le Danemark. Les autres plus grandes économies européennes sont en deçà : l'Allemagne est à 44 %, le Royaume-Uni à 42,8 %, l'Italie à 50,5 %. La moyenne de la zone euro est de 47,2 % et celle des membres de l'Union européenne de 47,4 %.

Tableau 1 : Le poids des dépenses publiques aujourd'hui (en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016
France	56,8	57,0	57,1	56,7	56,2
Allemagne	44,3	44,7	44,4	44,0	44,3
Italie	50,8	51,0	50,9	50,5	49,6
Royaume-Uni	46,3	44,7	43,7	42,9	42,1
Zone euro (19 pays)	49,7	49,7	49,3	48,5	47,7
UE (28 pays)	49,0	48,7	48,1	47,2	46,6

Source : auteurs (données Eurostat, incluant les crédits d'impôt).

b Toutes les dépenses publiques ne sont pas également maîtrisables

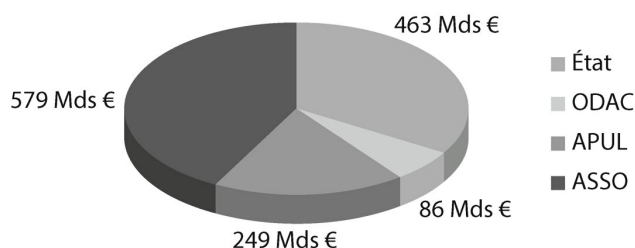
Si les années 2000 ont renoué avec d'importantes dépenses publiques, les niveaux élevés de dette conduisent, dans les années 2010, à un incontournable encadrement voire une baisse des dépenses publiques. La dette publique a plus que triplé entre 1983 et 2016. Les pouvoirs publics en prennent désormais véritablement conscience. Les dépenses publiques françaises n'ont augmenté que de 0,8 % en 2015, 1,4 % en 2016 et augmenteraient de 1,6 % en 2017 (PLF pour 2017). Des efforts considérables sont demandés à la sécurité sociale et notamment au risque maladie avec un ONDAM ambitieux.

Les dépenses publiques les plus dynamiques sont en effet les prestations sociales qui sont passées, de 1990 à 2016, de 24,3 à 31,5 points de PIB. Les dépenses contraintes résultent de choix faits plus tôt. En effet, l'État et les autres APU se doivent d'honorer les charges de la dette (2 points de PIB pour l'État en 2016), de garder les fonctionnaires en activité et de payer les pensions des fonctionnaires en retraite. Avec l'arrivée des générations du « baby-boom » à la retraite, le poids des pensions est très important, d'autant plus que le périmètre de la fonction publique était plus important auparavant (les anciens et certains actuels personnels de La Poste ou EDF).

En conséquence de la progression des dépenses d'intervention, le poids des dépenses d'investissement et de fonctionnement a régressé au sein de la dépense publique. Ainsi, l'investissement, qui représentait 9 % de la dépense publique en 1960, n'en représente plus que 6,1 % en 2015. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles sont passées, sur la même période, de 41 % à 34 % malgré les fortes embauches des années 1980.

c Tous les sous-secteurs institutionnels doivent contribuer à une évolution plus modeste des dépenses publiques

La dépense publique n'est pas seulement l'affaire de l'État. Ainsi que l'illustre le [graphique 2](#), elle est partagée, en France, entre l'État (34 %), les ODAC (6 %), les APUL (18 %) et les ASSO (42 %).



Source : auteurs (données INSEE). Les dépenses de chaque sous-secteur des APU s'entendent de leurs dépenses totales, sans neutralisation notamment des transferts entre sous-secteurs ; il en résulte un total supérieur au montant consolidé des dépenses publiques.

Graphique 2 – Répartition de la dépense publique française en 2014 (en Md€)

La croissance des dépenses publiques des collectivités territoriales ne s'explique pas uniquement par les transferts de compétences. Certes, les transferts, et notamment ceux de personnels, sont coûteux (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales). Entre 2006 et 2012,

plus de 130 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT) ont été transférés de l'État aux collectivités territoriales.

Il n'en demeure pas moins que les collectivités territoriales ont eu et ont une propension importante à recruter – et à dépenser de manière générale – au-delà de ce que les transferts nécessiteraient. Entre 1983 et 2014, les dépenses des collectivités territoriales sont passées de 8,7 à 10,9 % du PIB. Une fois retirées les dépenses rendues nécessaires par les transferts, les dépenses supplémentaires s'élèvent à un peu plus de 60 milliards d'euros : en l'absence de ces dernières, le poids des dépenses publiques locales dans le PIB aurait pu diminuer, la croissance du PIB permettant dans cette hypothèse d'absorber l'effet des transferts de compétence.

Si désormais les administrations de sécurité sociale sont responsables de près de la moitié des dépenses publiques, elles concentrent aussi plus des 2/3 de la croissance de la dépense publique notamment du fait de l'assurance vieillesse. Les réformes successives des retraites limitent cet effet depuis 2011 en ce qui concerne la réforme de 2010 et les effets de la réforme de 2013 vont progressivement s'installer. La crise a conduit à un fort taux de chômage, sa courbe ne s'inversant guère, ce qui pèse lourdement sur le budget du service public de l'emploi⁹.

d Les économies sont moins nuisibles que de nouvelles hausses de prélèvements obligatoires

Depuis le PLF pour 2014, la réduction des dépenses publiques constitue le levier privilégié pour réduire le déficit. Aussi, pour 2014, 80 % des efforts ont porté sur la dépense publique afin de dégager une économie de 15 milliards d'euros. Le PLF pour 2013 prévoyait, lui, à cette fin, un recours à de nouvelles impositions. Augmenter les impôts a des limites car cela peut nuire à l'activité et réduire *in fine* les recettes fiscales.

*

Pour réduire ses dépenses publiques, la France doit maîtriser ses dépenses de fonctionnement et, surtout, faire évoluer son modèle d'État providence, coûteux en dépenses d'intervention. Des efforts considérables ont été réalisés

en fonctionnement, d'où désormais une crainte relative à la qualité du service public rendu. En revanche, la hausse rapide et continue des prestations sociales peut conduire à y trouver des gisements d'économie. Or cela reviendrait à tempérer la solidarité nationale qui est, pour les Français, la première mission des dépenses publiques. Une solution médiane consisterait à contenir la progression de la dépense à un niveau inférieur à la croissance du PIB de façon à réduire la part de la richesse nationale consacrée aux dépenses publiques et non, par principe, leur volume. En effet, geler la dépense publique voire la réduire pourrait gripper le modèle social et l'activité économique. Par voie de conséquence, dans la situation actuelle de croissance atone, un équilibre doit être trouvé entre sérieux budgétaire, assorti d'une juste répartition de l'effort, et soutien à l'activité et à la croissance.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Comptabilité nationale et finances publiques
- Les acteurs de la dépense publique et de sa maîtrise
- Que finance la dépense publique ?
- L'évolution des finances publiques
- Les dépenses de transfert
- Poids, structure et évolution de la dépense publique.

1. Qui, selon l'INSEE, « regroupent l'ensemble des unités privées dotées de la personnalité juridique qui produisent des biens et services non marchands au profit des ménages. Leurs profits proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature effectuées par les ménages en leur qualité de consommateurs, de versements provenant des administrations publiques ainsi que de revenus de la propriété. »

2. Précision apportée par le professeur Jacques Généreux, *Économie politique*, tome 1 : *Concepts de base et comptabilité nationale*, 2012.

3. Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations (PLF 2017).

4. L'objectif est d'empêcher, qu'en période de crise, le salaire réel des agents publics puisse diminuer.

5. Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2014.

6. Données 2015, INSEE, comptes nationaux.

7. Article premier de la Constitution du 4 octobre 1958.

8. Il convient pour cela de parvenir à bien estimer la croissance potentielle et l'écart de production (*output gap*) de sorte de pouvoir identifier avec un degré de fiabilité suffisant la position de l'économie au sein du cycle.

9. En mars 2017, 3,51 millions de personnes n'avaient aucune activité et en cherchaient une (chômeurs dits de catégorie A).

CHAPITRE 3

Le financement des dépenses publiques

SOMMAIRE

[1 La notion de prélèvements obligatoires abrite une réalité diverse](#)

[2 Poids et évolution des prélèvements obligatoires : une structure atypique](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Prélèvements obligatoires.
- ◆ Impôts ; taxes ; redevances pour services rendus ; cotisations sociales ; droits de douane.

Les ressources dont bénéficient les APU pour réaliser les dépenses publiques sont essentiellement constituées des prélèvements obligatoires (PO). Ces derniers sont le mode de financement de l'action publique par excellence.

Les PO ne sont pas tous des impôts mais, pour ceux qui les acquittent, la différence paraît souvent ténue. De fait, dans une certaine mesure, les différentes catégories de prélèvements sont interchangeableables. Elles renvoient pourtant à des modèles d'organisation et de financement distincts de l'action publique. Des conventions sont nécessaires pour analyser la structure des PO et du système fiscal.

1 La notion de prélèvements obligatoires abrite une réalité diverse

La notion de prélèvement obligatoire est d'origine statistique. Son intérêt est en effet de pouvoir comparer différents pays en retenant une définition unique permettant d'appréhender le poids des sommes prélevées par la puissance publique.

1.1 La définition par l'OCDE des prélèvements obligatoires est mise en œuvre par l'INSEE

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires, à partir de trois grands critères cumulatifs :

1°) la nature des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs, ce qui exclut notamment les cotisations sociales « imputées », telles les retenues pour pensions sur les traitements des fonctionnaires, qui ne donnent lieu à aucun versement monétaire (en l'absence de caisse de retraite) et relèvent du jeu d'écritures ;

2°) les destinataires des versements : ce sont uniquement les administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, et les institutions de l'Union européenne. Ainsi, des cotisations ou autres prélèvements s'apparentant parfois à des taxes, versés par exemple à des ordres professionnels comme le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, ne sont-ils pas des prélèvements obligatoires ;

3°) le caractère « non volontaire » des versements : ce caractère obligatoire ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique. D'une part, le débiteur n'a le choix ni du montant, ni des conditions du versement et, d'autre part, il n'a droit à aucune contrepartie immédiate. Ainsi, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) n'est-elle pas considérée comme un prélèvement obligatoire, nonobstant sa nature fiscale¹.

Ces trois critères sont mis en œuvre en toute indépendance par l'INSEE, dans le cadre de la comptabilité nationale dont l'Union européenne, à travers l'agence Eurostat, normalise les conventions comptables. Toutefois, cette normalisation n'est pas complète de sorte que, si les règles sont communes, les conventions restent définies au niveau national, ce qui limite l'exactitude des comparaisons internationales.

1.2 Quatre catégories de prélèvements – obligatoires ou non – coexistent

Les prélèvements obligatoires sont divers par leur champ d'application et leur fonctionnalité. Ils comprennent les impôts, les cotisations sociales, les redevances pour services rendus et les droits de douane. Plus exactement, ils comprennent la plupart de ces prélèvements, à l'exception de ceux échappant à la classification dans les prélèvements obligatoires faute d'en remplir toutes les conditions, à l'instar de la TEOM.

1°) Les impôts sont des prestations pécuniaires mises à la charge des personnes physiques ou morales en fonction de leurs capacités contributives et sans contrepartie pour les redevables. Ils ont pour objet la couverture des dépenses publiques et/ou la réalisation d'objectifs économiques et sociaux fixés par la puissance publique.

À noter que les taxes sont des impôts. La doctrine universitaire distingue cependant les impôts *stricto sensu*, qui frappent la généralité des contribuables (telle la... taxe sur la valeur ajoutée !), et les taxes, dont les caractéristiques ont un lien avec le motif de la taxation sans que le montant de chaque taxe ne soit en rapport direct avec le coût d'un service rendu (par exemple la contribution à l'audiovisuel public).

2°) En dépit de leur caractère obligatoire, les cotisations sociales ne sont pas des impôts dans la mesure où elles sont perçues dans un but déterminé – l'assurance et la protection sociales – et où le versement de prestations financières en constitue la contrepartie. Le cotisant a ainsi droit à des prestations lorsque certains risques se matérialisent, bien qu'ils ne se concrétisent pas toujours (un assuré peut ne jamais être malade !). Les cotisations sociales sont assises sur des revenus d'activité et, dans certains cas, de remplacement.

À cet égard, en droit interne, la contribution sociale généralisée (CSG) n'est pas une cotisation sociale mais un impôt. En droit de l'Union européenne, la CSG est cependant considérée comme équivalant à une cotisation sociale².

3°) Les redevances pour services rendus sont dues en cas d'utilisation de certains services publics ou en contrepartie du droit de les utiliser. C'est l'existence de cette contrepartie qui distingue les redevances des impôts. Elles relèvent du pouvoir réglementaire et sont globalement peu importantes : on compte parmi elles la redevance d'enlèvement des ordures ménagères

(REOM), qui peut être levée par les communes³. Les redevances ne sont généralement pas classées comme des PO.

En principe, il n'existe pas de catégorie tierce intermédiaire entre impôts et redevances. Notamment, les taxes dites parafiscales, qui étaient des prélèvements obligatoires institués essentiellement au profit d'organismes professionnels, ont été supprimées suite à la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui ne les prévoit plus. Pourtant, force est de constater qu'il existe des prélèvements spécifiques institués par la loi, généralement à la charge d'un secteur économique spécifique et destinés à financer des actions ou des organismes bien déterminés. Il en est ainsi des éco-contributions instituées en application du principe pollueur-payeur (cf. art. 541-10-1 du code de l'environnement) et qui permettent de financer le recyclage des déchets. On parle parfois de « contributions volontaires obligatoires » (CVO).

4°) Les droits de douane sont une forme particulière d'impôt ayant un caractère économique et un champ d'application particulier. Leur objet principal est en effet de protéger le marché intérieur, en frappant les produits importés ou, éventuellement, les produits exportés.

Ces quatre catégories de PO ont connu une fortune hétérogène dans les dernières décennies dans les pays développés.

2 Poids et évolution des prélèvements obligatoires : une structure atypique

En 2015, les PO ont représenté 975 Md€. Le taux français de PO rapportés au PIB a sensiblement augmenté depuis 2009, passant de 41,0 % à 44,3 % en 2016⁴.

Cette progression se situe dans le prolongement des tendances passées et révèle la relative spécificité du poids des PO en France, laquelle est liée à la composition de ces prélèvements.

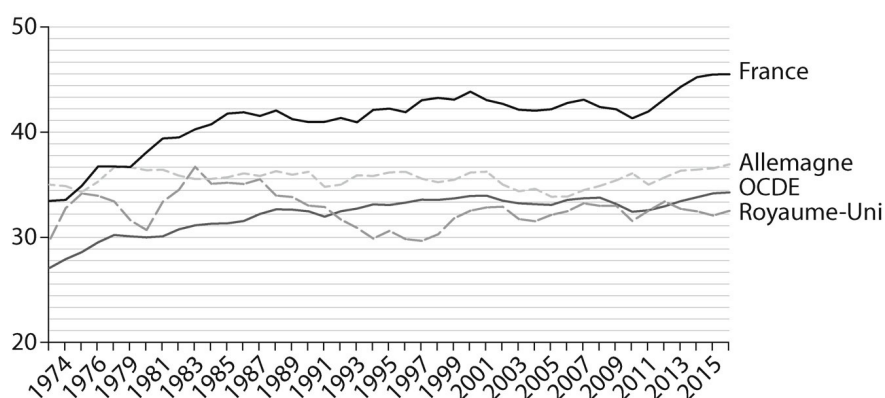
En effet, si environ 60 % des PO sont constitués de ressources fiscales, les cotisations sociales revêtent un poids important, que viennent renforcer celles des ressources fiscales qui sont affectées aux dépenses sociales.

2.1 Un niveau de PO élevé et en hausse

a Une tendance à la hausse dans l'ensemble des pays développés

Sur longue période, parallèlement à la tendance haussière des dépenses publiques (*cf.* [chapitre 2](#)), on observe, de manière relativement uniforme, une tendance à la hausse des PO de 1965 à la fin des années 1990. Le [graphique 1](#) illustre ce phénomène dans l'OCDE et dans les trois principales économies européennes. La France se caractérise, à l'instar du Royaume-Uni, par un taux de PO d'ores et déjà élevé au début des années 1970.

À compter de 1974, l'effet de la première crise pétrolière (1973) puis de la seconde (1979) conduisent à refaire partir le taux de PO français à la hausse. Dès lors, les courbes de PO marquent un large parallélisme mais évoluent à des niveaux différents.



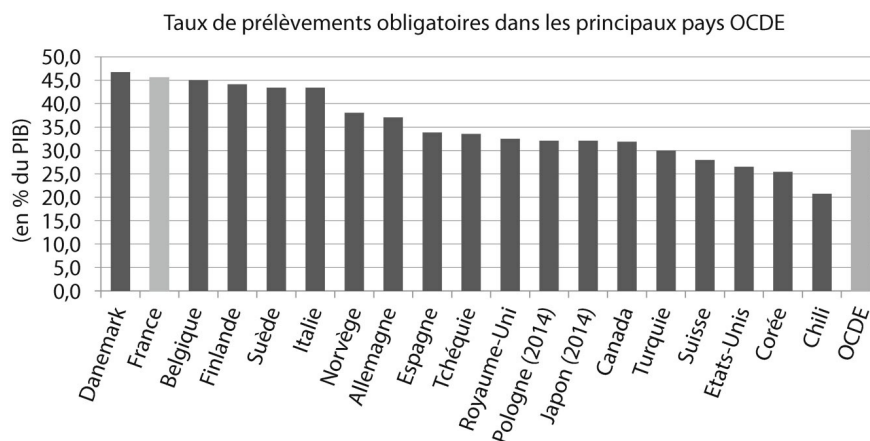
Source : auteurs (données OCDE).

Graphique 1 – Le niveau élevé des PO en France depuis les années 1970

b Un niveau élevé en France

La France se situe à environ 12 points au-dessus de la moyenne OCDE (34,3 % en 2015). Le [graphique 2](#), qui reprend le taux de PO selon l'approche OCDE dans les principaux pays développés, révèle que la France se situe en deuxième position, voisinant avec les pays nordiques et la Belgique. Elle devance ainsi les autres grands pays de l'UE, tant les pays méditerranéens que les pays slaves, tant l'Allemagne que le Royaume-Uni, qui se situent en

général entre 30 et 40 % du PIB. En deçà de ces valeurs, on retrouve notamment la Suisse, les pays d'Extrême-Orient et les États-Unis.



Source : auteurs, données OCDE.

Graphique 2 – Le taux de PO français est parmi les plus élevés (taux de PO dans les principaux pays OCDE en 2015)

Ce différentiel renvoie certes dans une certaine mesure à des choix d'organisation de l'action publique différents, voire à la circonstance que les comparaisons internationales sont délicates. Ainsi, l'assurance maladie privée des ménages aisés et des fonctionnaires en Allemagne est-elle financée par des cotisations obligatoires privées, n'intégrant pas le périmètre des PO.

Pour autant, la réalité est bien que les APU ont en France un vaste domaine de compétences, et il n'a pas diminué avec la crise de la fin de la décennie 2000, au contraire. Ainsi, le redressement spontané des recettes fiscales avec la sortie de la récession en 2010 puis, surtout, l'effort de redressement des comptes publics consécutif à la crise à compter de 2011 ont renforcé le poids des PO dans le PIB (*cf.* [tableau 1](#)).

Tableau n° 1 : Ratio PO/PIB en France : évolution récente et prévisions

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2109
PO/PIB	41,0	41,3	42,6	43,8	44,8	44,6	44,4	44,3	44,5	44,3	44,2

Sources : auteurs (en SEC 2010 ; données INSEE jusqu'en 2016 puis données prévisionnelles PLF 2017).

Cette hausse est le double effet d'une augmentation du numérateur et d'une relative stagnation du dénominateur. Cette dernière n'est d'ailleurs pas sans

lien avec la première, la hausse des PO ayant par nature un effet dépressif sur la croissance économique.

2.2 La France accorde une place majoritaire aux prélèvements affectés à la sphère sociale

a Le poids des cotisations sociales explique largement le caractère élevé du taux de PO français

Si l'on regarde plus précisément la structure des prélèvements obligatoires, un premier constat est celui de la large place des cotisations sociales.

En effet, dans les pays membres de l'OCDE, les cotisations sociales représentent en moyenne 26 % des ressources totales en 2015. Cette proportion représente 9,1 % du PIB. À l'inverse, en France, ces mêmes cotisations sociales pèsent pour 38 % des PO en 2015, soit 16,8 % du PIB.

Déjà important (près de 50 %) si l'on compare le poids des cotisations sociales dans les PO, l'écart entre la France et l'OCDE est donc porté à 85 % si l'on compare le poids des cotisations sociales dans le PIB. Le ratio PO/PIB étant lui-même plus élevé, cette seconde comparaison est plus révélatrice de la singularité française.

Ainsi, l'écart de 7,7 points entre le ratio cotisations sociales/PIB français et celui de l'OCDE explique une grande part du différentiel de 12 points que nous avons constaté entre la France et l'OCDE pour le ratio PO/PIB.

Ce phénomène traduit un modèle de financement de la sécurité sociale, d'origine assurantielle, autant qu'un périmètre étendu de l'action publique en la matière.

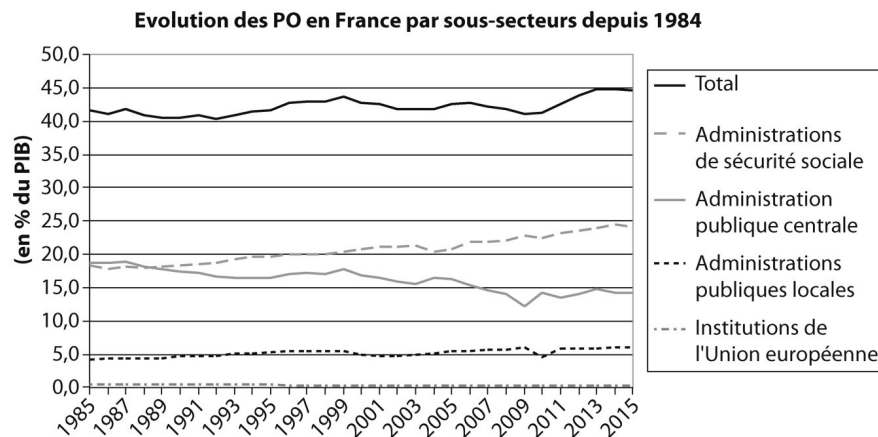
b D'autant plus que des impôts sont également affectés aux ASSO

Un deuxième constat est la place importante et croissante prise par les administrations de sécurité sociale dans le total des PO.

Au début des années 1980, l'État devançait encore les ASSO en termes de

PO (cf. [graphique 3](#)). Depuis, la place des PO versés à l'État a régressé, tant en proportion des PO qu'au regard du PIB. À l'inverse, le taux de PO affectés aux ASSO dans le PIB a augmenté quasiment sans discontinuer, passant de 18 à 24 % du PIB. Le poids des APUL a également progressé, à la faveur de la décentralisation.

Près d'un quart de la richesse nationale est ainsi prélevé pour financer les dépenses « sociales » (santé, retraite...) socialisées. Il représente, en 2015, 54 % des PO.

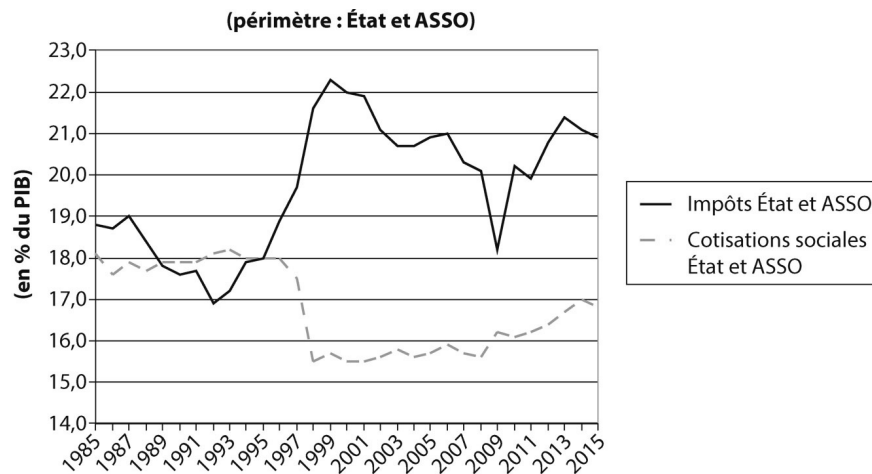


Source : auteurs (données INSEE).

Graphique 3 – Le poids des PO versés à l'État est de moins en moins significatif

Cette dynamique des PO affectés aux ASSO dépasse celle des cotisations sociales, dans la mesure où les recettes des ASSO ont été pour partie fiscalisées : le système français de sécurité sociale, à l'origine bismarckien (financé par les cotisations sociales), s'est teinté du modèle beveridgien (financement par l'impôt) (cf. [chapitre 17](#)).

Si l'on se limite au périmètre de l'État et des ASSO, en excluant notamment les APUL, les cotisations sociales n'ont dépassé en poids les impôts que pendant une relative courte période, de 1989 à 1994 (cf. [graphique 4](#)).



Source : auteurs (données INSEE).

Graphique 4 – Les impôts devancent les cotisations sociales

La volonté d'augmenter les dépenses sociales, ou même simplement d'accompagner leur dynamique intrinsèque, a conduit à rechercher d'autres sources de financement que les cotisations sociales. À cet égard, les années 1990 ont permis, avec la création des prélèvements sociaux assis sur les revenus des ménages (notamment la contribution sociale généralisée), d'engager un mouvement d'affirmation d'une fiscalité sociale doublonnant la fiscalité étatique... qui conduit de nos jours à s'interroger sur l'articulation entre ces deux ensembles d'impôts.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Portée et limites de la notion de prélèvements obligatoires
- La distinction entre l'impôt, la taxe et la redevance
- La structure des prélèvements obligatoires en France
- Évolution et poids des prélèvements obligatoires

RÉFÉRENCES

Rapport économique, social et financier annexé au PLF.

http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/RESF

1. L'INSEE considère en effet que le redevable de la TEOM bénéficie d'une contrepartie immédiate, à savoir l'accès au service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères. Toutefois, ce classement est contestable dans la mesure où le champ et l'assiette de la TEOM sont, au niveau individuel, sans lien avec le coût du service. Ainsi un garage est-il soumis à la TEOM quand bien même son propriétaire ne produit pas d'ordures ménagères.

2. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré que, pour l'application du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, « la CSG [sur les revenus d'activité de remplacement] présente un tel lien direct et suffisamment pertinent avec les lois qui régissent les branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4 du règlement n° 1408/71 pour qu'elle puisse être regardée comme un prélèvement visé par l'interdiction de double cotisation » (CJUE, 15 février 2000, Commission c/ France, aff. C-169/98). La CJUE a récemment étendu ce raisonnement à la CSG sur les revenus du capital (CJUE, 26 février 2015, de Ruyter, aff. C-623/13). Par conséquent, les personnes ne relevant pas de la législation française relative à la sécurité sociale mais de celle d'un autre État membre de l'UE ou de l'espace économique européen ne doivent pas être redevables de la CSG.

3. Pour financer le service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont le choix entre une ressource fiscale (la TEOM, dont le montant pour le redevable n'est pas lié au service qui lui est rendu), une redevance (la REOM, dont le montant pour l'utilisateur est fonction du service qui lui est rendu) et le financement par le budget général.

4. Données INSEE (SEC2010). Il s'agit du taux effectif de PO, donné par le ratio PO/PIB. Cet agrégat est distinct du taux de prélèvement propre à un impôt ou une cotisation, auquel est soumis un revenu par exemple.

PARTIE 2

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET CONSTITUTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

Il est devenu difficile de raisonner en termes de finances publiques nationales, même en complétant le propos avec un moment européen. La logique est inverse : le cadre est d'abord européen et c'est en son sein que droit et travaux budgétaires nationaux existent.

Les finances publiques nationales évoluent ensuite concrètement dans un cadre défini par la Constitution et ses principes, qui emporte pour le législateur, notamment fiscal, des contraintes juridiques multiples d'origine nationale et internationale, mais aussi des contraintes d'ordre social.

SOMMAIRE

[CHAPITRE 4 ■ Le cadre européen des finances publiques
et sa traduction en droit national](#)

[CHAPITRE 5 ■ Les grands principes constitutionnels
et la gouvernance de la fiscalité](#)

CHAPITRE 4

Le cadre européen des finances publiques et sa traduction en droit national

[1 La nécessaire coordination des politiques économiques et budgétaires](#)

[2 De l'encadrement du déficit public à l'intervention dans la procédure budgétaire](#)

[3 La nécessaire pluriannualité et les obligations européennes](#)

NOTIONS ET DONNÉES À MAÎTRISER

- ◆ UEM, ZMO, *bail out*.
- ◆ Gouvernance de la zone euro, conseil Ecofin, Eurogroupe, FESF, MES.
- ◆ PSC, TSCG, semestre européen, 6 pack, 2 pack, règle d'or, PNR, OMT.
- ◆ HCFP.

La France fait partie de l'Union européenne et de la zone euro. À ce titre, elle a transféré son pouvoir monétaire. Avec les autres États membres, elle fait le choix de limiter le recours à l'autre levier, le budgétaire, la crise ayant douloureusement confirmé combien les déficits récurrents minent la soutenabilité de ses finances publiques. Aussi, le budget, son élaboration et son organisation pluriannuelle sont-ils contrôlés et ont-ils pour fin l'équilibre des comptes publics.

1 La nécessaire coordination des politiques économiques et budgétaires

1.1 La maîtrise de la politique budgétaire d'un État est difficile en l'absence de levier monétaire

L'Union européenne (UE) a vocation à assurer une régulation économique, monétaire et budgétaire. Les États membres (EM) ont transféré une partie de leur souveraineté en la matière à des institutions communes, notamment à la suite de la crise de l'État providence. L'union économique et monétaire (UEM) a ainsi supprimé les monnaies nationales, retirant aux États membres de la zone euro leur politique monétaire. Leurs moyens d'action se trouvaient réduits à la politique budgétaire. Afin d'éviter qu'ils y recourent avec excès, des règles ont été édictées et notamment le pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui concerne l'ensemble des EM.

La crise financière de 2008 a remis en cause cette gouvernance. 24 des 27 EM faisaient l'objet d'une procédure pour déficit excessif. L'insuffisance de cette gouvernance a favorisé une carence de solidarité entre les EM, notamment du fait de l'art. 125 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) qui pose un principe de non-renflouement (« *no bail out* »).

Or la nécessité de « sauver » des États de la périphérie, au premier rang desquels la Grèce, a appelé la création de nouveaux instruments comme le mécanisme européen de stabilité financière (MESF, règlement du 11 mai 2010), le fonds européen de stabilisation financière (FESF, accord du 7 juin 2010 entre les États de la zone euro) et, enfin, un dispositif introduit par un traité spécifique et remplaçant les deux dispositifs précédents : le mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur le 27 septembre 2012. L'objectif est qu'une entité commune émette des titres d'emprunt. Pour être récipiendaire de cette source de financement levée sur les marchés financiers par le MES, un EM doit se conformer aux exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Au-delà de la situation de crise et des plafonds de dépenses, l'absence de possibilité de *policy mix* – c'est-à-dire d'usage simultané et complémentaire

des politiques monétaire et budgétaire – tant au niveau de l’Union européenne que des EM impose une coordination volontariste des politiques budgétaires à côté de la politique monétaire unique de Francfort (siège de la BCE).

1.2 La théorie économique confie une lourde tâche à l’Union économique et monétaire

a De la difficulté pour une zone monétaire d’être optimale

Selon la théorie des zones monétaires optimales (ZMO) de Robert Mundell (1961), une zone monétaire est bénéfique à ses participants à plusieurs conditions. Si les entités – les EM dans le cas de l’UE – ne sont pas dans des situations économiques semblables, alors certaines pâtiront d’une politique monétaire qui leur est peu adaptée. Si une zone monétaire est utile en cas de choc symétrique, elle doit se doter d’instruments pour affronter les chocs asymétriques. Il s’agit, par exemple, de l’ajustement des prix et des salaires, de la mobilité des facteurs de production et notamment de la main-d’œuvre. Ainsi, si un choc provoque une perte de compétitivité d’une entité, elle pourra être compensée par une baisse des salaires et la flexibilité du marché du travail. Une autre solution (complémentaire) est la mobilité des salariés, lesquels peuvent quitter les zones à fort chômage pour rejoindre les entités qui offrent du travail. À défaut de ces deux moyens, une politique budgétaire commune permet de soutenir les entités momentanément en difficulté (voire d’atténuer la surchauffe des autres).

b La zone euro n’est pas une zone monétaire optimale

L’Union européenne connaît principalement des chocs asymétriques et son budget de l’ordre d’un point de PIB n’est pas en capacité d’assumer un rôle redistributif. Elle a donc besoin de mécanismes pour venir en aide aux EM les plus affectés par les chocs. Il s’agit des EM de la périphérie, qui sont en rattrapage et/ou sont très dépendants de l’extérieur comme l’Irlande dont l’offre de services a besoin de la demande américaine.

Dans ce contexte, le conseil Ecofin, formation du Conseil de l'UE qui réunit les ministres de l'économie et des finances, est l'institution de la coordination des politiques économiques en général et des politiques budgétaires en particulier. L'Eurogroupe, d'abord informel et définitivement institutionnalisé par le traité de Lisbonne (signé le 13 décembre 2007), réunit les ministres des finances des EM de la zone euro avec la BCE et la Commission. Parallèlement, le président de l'Eurogroupe peut participer (sans droit de vote) aux réunions des gouverneurs de la BCE. L'Eurogroupe est doté d'une présidence stable depuis 2004, elle est élue par la majorité des EM de l'Eurogroupe pour un mandat de deux ans et demi renouvelable. Depuis le 22 janvier 2013, son président est Jeroen Dijsselbloem (Pays-Bas).

2 De l'encadrement du déficit public à l'intervention dans la procédure budgétaire

2.1 Le pacte de stabilité et de croissance limite la souveraineté budgétaire

a La préparation de l'Union économique et monétaire appelle une discipline commune

Le traité de Maastricht (1992) visait une coordination des politiques économiques et une surveillance des politiques budgétaires des États membres dans l'optique de l'union économique et monétaire. Il revenait au Conseil d'adopter les grandes orientations de politique économique (GOPE) et d'assurer une surveillance multilatérale. Le contrôle des déficits publics excessifs reposait notamment sur deux critères principaux : un plafond du déficit public annuel à trois points de PIB et celui de la dette publique à soixante points de PIB. En cas de non-respect des critères de convergence, les EM ne pouvaient adhérer à la zone euro.

De l'origine de la règle des 3 % de déficit public

Les concepteurs des critères de Maastricht pouvaient estimer, selon des hypothèses néo-keynésiennes, qu'un faible déficit pouvait ramener la croissance à 3 %. Aussi, limiter le déficit à 3 % permettait de renouer avec la croissance sans pour autant accroître la dette en points de PIB. C'est le ministre de l'économie et des finances, Jacques Delors, qui a voulu faire du non-dépassement des 3 % une règle, nationale dans un premier temps. 3 % du PIB de 1982 représentaient les symboliques 100 milliards de francs et le déficit de 1982 était de 95 milliards de francs. Le « tournant de la rigueur » aura notamment pour objectif le respect de cette règle.

Cette règle, ensuite retenue pour les critères de Maastricht, repose sur la définition mathématique du solde public stabilisant le ratio dette/PIB, en faisant l'hypothèse d'une croissance potentielle de 5 % en termes nominaux et de 3 % en termes réels. Ainsi, lorsque la dette s'élève à 60 % du PIB et que la croissance est de 5 %, un déficit de 3 % permet de ne pas dégrader le ratio d'endettement : $5 \% \times 60 \% = 3 \%$ (cf. [chapitre 30](#)).

L'application de ces critères s'est cependant traduite par un droit à 3 % de déficit quelle que soit la situation économique alors que la théorie keynésienne appelle un équilibre à moyen terme et donc une alternance de soutien à l'économie et de mise en réserve.

b La monnaie unique exige une maîtrise du solde public...

Les stipulations du traité de Maastricht ont été précisées en 1997 dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997, lequel visait à instaurer les règles de fonctionnement de la zone euro après l'introduction imminente, en 1999, de la monnaie unique et ainsi garantir l'exemplarité des finances publiques. Les critères de convergence de Maastricht ont ainsi été repris dans le cadre du PSC.

Désormais, les EM s'engagent sur un objectif de moyen terme (OMT) de solde public, lequel doit tendre à l'équilibre. L'objectif était ainsi de permettre aux EM de se constituer, par le maintien d'une discipline budgétaire en périodes de haut de cycle, des marges de manœuvre pour les périodes de bas de cycle et pour faire face aux coûts induits par le vieillissement de la population. En effet, la conjoncture peut justifier un déficit ne pouvant dépasser en principe trois points de PIB. Pour mettre en œuvre cet OMT, chaque EM doit présenter annuellement un programme de stabilité pour l'année en cours et les trois prochaines. Il convient de prévenir et de corriger une possible déviation à l'OMT.

c ... vérifiée par la Commission européenne

Le PSC, formalisé dans des règlements européens, comporte deux volets.

Le volet préventif¹ consiste en le contrôle par la Commission européenne de la présentation annuelle, par l'EM, de son programme de stabilité. L'EM y dessine une trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire grâce notamment à des réformes structurelles et en fonction du contexte macro économique. La Commission, qui dispose de ses propres prévisions, vérifie la crédibilité du programme et saisit le conseil Ecofin qui rend un avis, le cas échéant, accompagné d'une recommandation.

Le volet correctif² consiste en le contrôle par la Commission du respect des ratios de trois points de PIB de déficit et soixante points de PIB de dette. À noter qu'elle privilégie le critère du déficit. En cas de violation de ce critère, la Commission saisit le Conseil, après avoir réalisé un rapport, et lui adresse un avis. Si le Conseil considère qu'il y a déficit excessif, il recommande à l'EM de prendre des mesures correctrices dans un délai de six mois. Si l'EM ne s'est pas mis en conformité, le Conseil peut rendre publique sa recommandation et prononcer une mise en demeure. Enfin, tant qu'il n'y a pas mise en conformité, le Conseil peut décider de sanctions consistant en des dépôts non rémunérés de 0,2 à 0,5 point de PIB, lesquels peuvent devenir des amendes.

d La révision du PSC en 2005 répond aux nombreuses critiques sans pour autant être satisfaisante

Le PSC a été révisé en 2005. Dans les années 2002, 2003, 2004, de nombreux États n'ont pas respecté le PSC, notamment la France et l'Allemagne, qui dépassaient les 3 % de déficit mais sont parvenues à convaincre la majorité du Conseil de ne pas approuver les sanctions proposées par la Commission. La surveillance multilatérale n'a pu fonctionner car le Conseil devenait un lieu de marchandage. Qui plus est, les critères du PSC semblaient trop simplistes car ne prenaient pas suffisamment en compte la situation économique, incitaient à la procyclicité (plus la croissance était importante et plus un État pouvait s'endetter, et inversement, à rebours des enseignements néo-keynésiens). D'autres facteurs macro économiques comme l'épargne des agents privés (qui peut compenser une partie du déficit public), le solde de la

balance des paiements courants ou les différentiels de compétitivité entre les EM étaient absents de l'analyse.

Le but de la révision est de ne plus apprécier exclusivement les déficits courants mais de prendre en compte les évolutions budgétaires structurelles traduisant davantage les efforts réalisés par les EM en faveur du désendettement et de la croissance. Une attention particulière est portée sur les choix des EM en haut de cycle car c'est à ce moment que des gisements d'économie et de réforme existent.

Si les deux critères historiques sont préservés, le déclenchement de la procédure pour déficit excessif n'est pas automatique. L'idée est de ne pas pénaliser un État en bas de cycle en lui retirant toute marge de manœuvre. L'appréciation de la Commission est d'autant plus magnanime que l'État est actif en matière d'investissements publics ou de réformes structurelles (qui peuvent être coûteux à court terme). Il est prévu qu'un État membre ne soit pas soumis aux sanctions si son PIB décroît de 2 % ou plus ; il s'agit alors de « circonstances exceptionnelles ». Entre -0,75 % et -2 % de croissance, l'appréciation de la Commission est plus large et ce n'est qu'au-dessus de -0,75 % de croissance que les sanctions sont automatiques. Les États ont désormais plus de temps pour se conformer aux critères en cas de déviation : deux ans au lieu d'un. Enfin, afin d'éviter l'erreur des années 1990 et début 2000, qui ont vu coexister de forts taux de croissance et un endettement important, les États se sont engagés en 2005 à utiliser les marges de manœuvre dégagées par un déficit moins élevé que prévu (car c'est de cela dont il s'agit lorsqu'il est fait état de « cagnotte fiscale ») en haut de cycle à des fins de réduction de la dette et du déficit. Ainsi, la loi française de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 du 24 décembre 2014 prévoit d'affecter les surplus éventuels constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année exclusivement à la réduction du déficit public (art. 17).

2.2 Le semestre européen, le six pack et le two pack ou de l'intervention de la Commission dans les procédures budgétaires nationales

a Les budgets des États membres doivent être validés par l'Union européenne

Force est de constater que le PSC, même révisé et plus approprié, n'est pas encore intégré par tous. Au début de l'année 2017, 6 États membres, dont la France, faisaient encore l'objet d'une procédure pour déficit public excessif (DPE). Toutefois, la tendance et les évolutions sont encourageantes. En effet, en 2016, la Commission a clos ses procédures pour DPE à l'endroit de Chypre, de l'Irlande et de la Slovaquie.

La France bénéficie d'un traitement particulier. Depuis 2013, grâce à la démonstration de son engagement, elle parvient à obtenir un report régulier de l'échéance du retour de son déficit sous la barre des 3 %. Le dernier effort de la Commission date du 27 février 2015 ; elle a accordé à la France un nouveau délai, jusqu'en 2017. La confiance de la Commission européenne est fondée puisque la France entame une baisse de son déficit. En effet, dans ses prévisions d'avril 2017, le gouvernement prévoit un déficit de 2,8 % pour l'année 2017.

Pour dépasser le PSC, a été installée une étude des projets de budgets des EM par la Commission et le Conseil Ecofin avant leur examen par leurs parlements nationaux. Cette intervention dans la procédure budgétaire nationale a été présentée par la Commission dans sa communication du 12 mai 2010 « renforcer la coordination des politiques économiques ». Ainsi est né le « semestre européen ». Chaque année, avant fin avril, les États membres soumettent leur programme de stabilité (dans la zone euro) ou de convergence (hors zone euro) et leur programme national de réforme (PNR) à la Commission. Les programmes de stabilité ou de convergence présentent la stratégie et la trajectoire à moyen terme des finances publiques (en avril 2017 a été présenté le programme de stabilité pour la France 2017-2020). Le PNR présente les réformes structurelles pour se conformer à la stratégie Europe 2020 pour une croissance économique « intelligente, durable et inclusive ». Le but est une prise en compte plus importante des engagements européens dès la réalisation du budget.

b La crise a (ré)activé les obligations et les sanctions

Une efficacité a également voulu être retrouvée, dans le contexte de crise,

grâce au « six pack », composé de cinq règlements et une directive adoptés le 23 novembre 2011 qui modifient et complètent le PSC. Il y a désormais obligation, pour chaque EM, de réduire son endettement d'1/20^e par an pendant trois ans lorsque le plafond des 60 % de PIB est dépassé. Les sanctions financières deviennent la règle. Le Conseil n'a plus à voter les propositions de la Commission en la matière, mais il doit dégager une majorité qualifiée qui s'y opposerait pour les faire éviter à l'EM (majorité inversée). Les sanctions font désormais partie des volets correctif et préventif. Il est obligatoire de se conformer à un cadre budgétaire pluriannuel d'au moins trois ans.

Enfin, le « two pack », composé de deux règlements du 21 mai 2013, prévoit la transmission à la Commission, lors de la préparation du budget national de l'année suivante, d'un « programme budgétaire » précisant comment serait résorbé l'écart entre la situation toutes choses égales par ailleurs et les objectifs de finances publiques. La Commission émet un avis sur ce programme et peut demander des modifications importantes dans un délai de 15 jours. Enfin, les pays en difficultés financières avérées ou potentielles bénéficient d'une surveillance économique et budgétaire renforcée.

Si les « packs » sont une actualisation et un enrichissement du PSC, la volonté intergouvernementale qui s'est imposée pendant la crise a conduit à un traité international distinct des traités européens : le TSCG qui s'appuiera toutefois sur les institutions de l'Union européenne.

Il a été signé à Bruxelles le 2 mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement de 25 des 27 États membres d'alors. La volonté de non-participation du Royaume-Uni et de la République tchèque (puis de la Croatie après son adhésion le 1^{er} juillet 2013) n'a pas rendu possible son intégration aux traités européens. Le TSCG reste donc un traité international multilatéral classique. À l'instar de la procédure utilisée pour les accords de Schengen, son intégration dans les traités européens est prévue à moyen terme (art. 16 TSCG : délai de 5 ans). Jusque-là, ce sont les traités européens – et donc les « packs » – qui primeront si contradiction il devait y avoir.

2.3 Le TSCG permet une appréciation qualitative de la situation financière

a L'effort budgétaire doit être structurel...

Le TSCG est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il vise, de manière pérenne, à maîtriser les finances publiques des EM signataires afin notamment de les rendre éligibles à des aides conditionnées.

Il s'agit tout d'abord de s'assurer d'un équilibre structurel satisfaisant, considéré comme tel si « le solde annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme (OMT) (...) » avec une limite inférieure de -1 % de PIB lorsque les 60 % de dette sont respectés et de -0,5 % lorsqu'ils sont outrepassés. Désormais, le mécanisme de correction est automatique (et non plus dépendant d'un vote du Conseil) lorsque les écarts avec l'OMT sont importants ou lorsque la réalisation de la trajectoire présentée est compromise. Les sanctions sont également appliquées lorsqu'il y a une déviation de l'effort structurel qui concerne notamment la dépense publique. En ce qui concerne l'endettement de 60 %, des sanctions peuvent intervenir si sa réduction annuelle n'est pas assez rapide (inférieure à 1/20^e de la différence avec les 60 % sur une période de 3 ans). Enfin, ce sont des institutions nationales indépendantes qui contrôlent le respect des règles.

b ... et garanti par une règle d'or

Le TSCG exige de la part des EM la mise en place d'une obligation d'équilibre budgétaire, laquelle a vocation à interdire les déficits de fonctionnement. L'emprunt ne peut alors que financer des dépenses exceptionnelles, d'investissement, qui augmentent l'actif. L'idée est de ne pas faire porter par les générations futures des dépenses qui ne bénéficient qu'aux générations actuelles. Le budget des collectivités territoriales françaises est déjà organisé ainsi puisque les emprunts des collectivités territoriales ne peuvent abonder que la section « investissement » et non « fonctionnement » (cf. [chapitre 14](#)). La loi fondamentale allemande, révisée à cet effet en 2009, prévoit un déficit structurel maximal de 0,35 point de PIB depuis 2016, pour le Bund et nul pour les Länder dès 2020.

Toutefois, les règles d'or installées aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Espagne n'ont pas empêché des déficits réguliers, atteignant 10,3 % en Espagne en 2012 et une augmentation de la dette, laquelle est passée, au Royaume-Uni, de 36 % en 2003 à 89 % en 2016. Cependant, la meilleure

situation financière est celle des pays scandinaves lesquels n'ont certes pas de règle d'or, mais des « freins à l'endettement » à l'instar du « *debt brakes* » suédois. En définitive, la règle d'or aura peu d'effet sans une volonté voire un courage politique. Or les réformes structurelles sont douloureuses et impopulaires, et les cycles électoraux courts. Le fonds monétaire international (FMI) invite, par ailleurs, désormais à une acception généreuse de la règle d'or et explique qu'une baisse des déficits doit être progressive afin de ne pas gripper la demande et donc les recettes publiques, tout particulièrement en cas d'ajustements structurels synchronisés.

3 La nécessaire pluriannualité et les obligations européennes

3.1 La France a anticipé le besoin de contrainte budgétaire

Dès 2003, la France limitait la progression de la dépense de l'État à l'inflation grâce à la règle « zéro volume ». Dès juillet 2005, une réforme de la LOLF prévoyait que la loi de finances disposât sur l'utilisation d'éventuels surplus et la création d'une réserve de précaution pour chaque programme améliorant la régulation budgétaire.

En outre, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale sont soumises à un cadre pluriannuel depuis la réforme constitutionnelle de 2008³ : la loi de programmation des finances publiques (LPFP). La LPFP fixe un plafond de dépenses et un plancher de recettes pour plusieurs années. La première LPFP a été votée en février 2009 pour la période 2009-2012 installant le premier budget triennal avec des plafonds par mission : fixes pour les deux premières années et indicatifs pour la troisième.

Dans sa circulaire aux ministres relative au lancement de la procédure budgétaire 2014 du 15 janvier 2014, le ministre délégué au budget demande, pour le budget triennal 2015-2017, que soit évaluée l'évolution tendancielle des dépenses par programme, en CP, pour les trois années. Est également demandée la présentation, pour les trois années, des propositions

d'économies structurelles et l'évolution de leur rendement.

3.2 Les exigences du TSCG ont été intégrées dans le droit budgétaire national

a La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques met la France en conformité avec le TSCG

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 13 décembre 2012, qui met la France en conformité avec le TSCG, formalise les LPFP et précise l'application de l'article 34 de la Constitution. Les LPFP doivent prévoir un objectif de déficit structurel (hors effets conjoncturels) de 0,5 % du PIB au maximum. Une LPFP porte sur une période minimale de 3 ans (art. 4), doit préciser les objectifs de moyen terme (art. 1) en tant que cible de solde de déficit structurel pour l'ensemble des administrations publiques. Les LPFP doivent préciser la trajectoire pour atteindre l'objectif. Elles expliquent comment y parvenir et en quoi consiste le mécanisme de correction lorsque déviation de la trajectoire il y a. Un rapport annexé, et voté par le Parlement, précise les hypothèses et les méthodes retenues pour réaliser la programmation. Désormais, toute loi de finances et de financement de la sécurité sociale débute par un article liminaire qui présente les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques (les soldes actualisés pour les lois rectificatives et les soldes des années échues pour la loi de règlement).

b L'examen des prévisions est assuré par le Haut Conseil des finances publiques qui peut déclencher le mécanisme de correction

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a créé un Haut Conseil des finances publiques (HCFP), présidé par le premier président de la Cour des comptes qui rend un avis sur les hypothèses macro-économiques sur lesquelles se fondent les textes financiers, sur le réalisme des trajectoires des finances publiques présentées

puis sa comparaison avec l'exécution une fois celle-ci connue.

À titre de comparaison, la Suède est dotée, depuis 2007, d'un « conseil de politique budgétaire » indépendant. Les six membres (dont un étranger), universitaires et anciens responsables de la politique économique, ne peuvent avoir de contacts informels avec le gouvernement et se cooptent. Ce conseil évalue la politique budgétaire, son exécution, sa soutenabilité sur le cycle économique et les hypothèses macroéconomiques retenues. Le Royaume-Uni a suivi en 2010 avec « l'agence pour la responsabilité budgétaire ». C'est dès 1947 que les Pays-Bas se sont dotés d'une telle structure : le « bureau central du plan ».

Le HCFP a la mission d'alerter publiquement le gouvernement et le Parlement sur un écart important à l'OMT lors de l'examen de la loi de règlement qui appelle la mise en œuvre du mécanisme de correction. Il a le pouvoir de déterminer si sont réunies les conditions des « circonstances exceptionnelles ». Dans un tel cas de figure, le gouvernement doit expliquer publiquement les raisons de l'écart et présenter les mesures prévues. Ces nouvelles mesures, qui trouveront notamment leur place dans le plus prochain PLF ou PLFSS, seront détaillées dans une annexe budgétaire. En plus de son président, siègent au HCFP : le directeur de l'INSEE, quatre magistrats de la Cour des comptes (deux femmes, deux hommes), quatre membres nommés respectivement par les présidents des deux assemblées et les présidents de leur commission des finances (deux femmes, deux hommes) et un membre nommé par le président du conseil économique, social et environnemental (CESE). Hormis le premier président de la Cour des comptes et le directeur de l'INSEE, les membres sont renouvelés par moitié tous les 30 mois.

L'article 3 du TSCG prévoit le déclenchement automatique d'un mécanisme de correction « si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif », il y a alors obligation de « mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts ». C'est l'article 4 de la loi organique qui prévoit ce mécanisme. Avant le dépôt de la loi de règlement, le HCFP, s'il constate des écarts entre l'exécution de l'année écoulée et les orientations de la LPFP, alerte publiquement le gouvernement et le Parlement sur la nécessité de déclencher ce mécanisme au moyen d'un avis rendu public. Le gouvernement doit expliquer la présence des écarts et présenter les mesures correctrices lors du débat d'orientation des finances publiques (juin). Ces mesures doivent permettre un retour à la trajectoire. Seules des conditions exceptionnelles

peuvent justifier un écart.

*

Les finances publiques évoluent désormais dans un cadre contraint par un ensemble de normes et de procédures destinées à favoriser, sinon y contraindre, leur maîtrise. Européen, ce cadre est partagé avec les autres EM de la zone euro et implique les institutions européennes, notamment la Commission. Pour autant, il est désormais résolument inscrit dans le droit national, où il s'articule avec les autres dispositions et principes régissant les finances publiques de la France.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Pacte de stabilité et de croissance et pacte budgétaire européen
- La règle d'or des finances publiques
- Le pilotage européen des finances publiques
- Le Haut Conseil des finances publiques
- La traduction nationale du TSCG
- L'UE, la France et les packs
- La Commission européenne et la procédure budgétaire nationale
- La France est-elle encore budgétairement souveraine ?

RÉFÉRENCES

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ; <http://european-council.europa.eu/media/639232/08 - tscg.fr.12.pdf>

Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Programme de stabilité et programme national de réformes de la France ; <http://www.economie.gouv.fr/programme-stabilite-et-programme-national-de-reforme>

Direction générale du Trésor, juin 2006, « Le policy mix en zone euro et aux États-Unis de 1999 à aujourd'hui » ; <http://www.tresor.economie.gouv.fr/file/326816>

Robert Mundell, « A theory of optimum currency areas », *American Economic Review*, vol. 51, 1961, p. 509-517.

-
- [1.](#) Fondé sur l’art. 121 TFUE.
 - [2.](#) Fondé sur l’art. 126 TFUE.
 - [3.](#) L’article 34 de la Constitution dispose 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. »

CHAPITRE 5

Les grands principes constitutionnels et la gouvernance de la fiscalité

[1 Les principes posés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen](#)
[2 La Constitution pose de grandes règles structurant la vie des finances publiques](#)
[3 La gouvernance légale et réelle de la fiscalité](#)

TEXTES À CONNAÎTRE ET NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ DDHC, notamment les articles 6, 13, 14, 15 et 16.
- ◆ Constitution, notamment l'article 34.
- ◆ Principes d'égalité devant la loi, d'égalité devant les charges publiques, de consentement à l'impôt.
- ◆ Aide d'État. Principes européens de non discrimination et de liberté de circulation. Convention fiscale internationale.
- ◆ DLF, DGFIP, doctrine administrative. CPO.

Les marges de manœuvre juridiques de l'État en matière financière et fiscale sont bornées par le droit constitutionnel et, en premier lieu, par les principes issus de la Révolution française, ainsi que par le droit européen et le droit conventionnel. La gouvernance de la fiscalité est particulièrement marquée par ce cadre.

1 Les principes posés par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*

Trois articles de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (DDHC) du 26 août 1789 ont spécifiquement trait aux finances publiques mais, avant cela, d'autres, plus généraux, ont une incidence particulière en la matière.

1.1 Les grands principes de la *Déclaration* de 1789 s'imposent également aux finances publiques

a La loi doit être la même pour tous

L'article 6 dispose que « La loi (...) doit être la même pour tous » et fonde ainsi le principe d'égalité devant la loi, y compris devant l'impôt et devant les cotisations sociales. L'impôt est donc universel et prohibe l'existence de privilèges fiscaux en faveur d'une catégorie de contribuables.

Si toute différence de traitement n'est pas inconstitutionnelle, elle l'est lorsqu'elle ne correspond pas à une différence de situation ou n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Ainsi, la réduction dégressive de cotisations sociales salariales en faveur des salariés modestes, prévue par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, instituait une différence de traitement « sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de sécurité sociale » (Conseil constitutionnel (CC), décision n° 2014-698 DC du 6/08/2014, cons. 13) : dès lors qu'il ne reposait pas sur une différence de situation entre les assurés sociaux qui en bénéficiaient et les autres, cet avantage social était contraire au principe d'égalité. En matière fiscale, c'est « sans motif légitime » que le législateur avait prévu que la transmission d'immeubles situés en Corse soit partiellement exonérée des droits de mutation à titre gratuit, ce qui a motivé une censure du Conseil constitutionnel (CC, décision n° 2013-685 DC du 29/12/2013, LFI 2014, cons. 139 à 140).

Le Conseil constitutionnel tire des conséquences inattendues du principe d'égalité devant la loi en le faisant entrer en résonance avec les règles résultant du droit de l'Union européenne (*cf. infra*). Ainsi, si l'application de

la loi fiscale française à un contribuable lui est plus défavorable que l'application à d'autres contribuables placés dans la même situation de règles résultant d'une directive européenne, cette loi est à l'origine d'une rupture d'égalité (on parle de discrimination « à rebours » ou « par ricochet ») et doit donc être censurée (CC, décision n° 2015-520 QPC du 3/2/2016, Société Metro Holding). Ce raisonnement n'a pas été étendu aux discriminations par rapport aux contribuables bénéficiant des stipulations favorables d'une convention fiscale internationale.

b La rétroactivité de la loi est bornée en matière de sanctions et par le principe de garantie des droits

Le principe de non-rétroactivité de la loi n'a de valeur constitutionnelle qu'en matière pénale, en vertu de l'article 8 de la DDHC. Ce dernier peut trouver à s'appliquer en matière d'impôt et de cotisations sociales, dès lors que des sanctions s'appliquent en cas de non-respect des obligations fiscales ou sociales.

Saisi de dispositions relatives à ces sanctions, le CC s'assure de « l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ». Plusieurs dispositions de lutte contre la fraude ou l'optimisation fiscales, jugées inadaptées ou disproportionnées, ont ainsi été invalidées par le CC, par exemple s'agissant de peines calculées en proportion du chiffre d'affaires (*cf.* CC, décision n° 2013-679 DC du 04/12/2013, loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, cons. 7 à 10).

En dehors de la matière répressive, dans la généralité des cas, le législateur n'est pas tenu à la non-rétroactivité. Il ne peut cependant adopter des dispositions fiscales rétroactives « qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales, des exigences constitutionnelles » (CC, décision n° 98-404 DC du 25/06/1998, LFSS 1999, cons. 5)¹.

Parmi ces exigences constitutionnelles figurent notamment la garantie des droits et la séparation des pouvoirs, protégées par l'article 16 de la DDHC². Ainsi, la loi ne peut revenir sur des droits ayant été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée. Sans doute sous l'influence des exigences conventionnelles résultant notamment de la jurisprudence de la

Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la portée accordée à ce principe par le CC est large et croissante. Il limite de fait la rétroactivité des lois, y compris en matière financière et fiscale.

Le CC considère en effet que le législateur ne saurait, « sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations » et que, parmi ces effets, on peut compter l'application d'un « régime particulier d'imposition », par exemple celui lié au respect de la durée légale de détention des contrats d'assurance-vie. C'est pour cette raison qu'il a déclaré contraire à la Constitution l'application des prélèvements sociaux aux taux en vigueur, au lieu des taux historiques, aux revenus générés pendant cette durée légale de conservation (CC, décision n° 2013-682 DC du 19/12/2013, LFSS 2014, cons. 8 à 20). Ainsi, sans reconnaître le principe de confiance légitime appliqué par la CEDH, le CC a évolué en adaptant sa jurisprudence qui fait désormais une large interprétation de l'article 16 de la DDHC.

À noter que la « petite rétroactivité » (ou « rétrospectivité »), pratiquée notamment en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés, ne constitue pas une rétroactivité au sens juridique du terme. Autrement dit, le régime fiscal des revenus et bénéfices acquis au cours d'une année peut être déterminé et modifié jusqu'au 31 décembre de cette année³. Cet usage est critiquable sur le plan économique, dans la mesure où les acteurs économiques doivent fonder leurs décisions (par exemple travailler plus) sur une loi fiscale susceptible d'évoluer.

c Le préambule de la Constitution de 1946 est également pris en compte par le juge

Pour mémoire, les principes énoncés par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 peuvent également avoir une incidence sur les finances publiques, en l'espèce la dépense publique. En effet, certains droits dits « droits créances » induisent un devoir pour l'État d'apporter une aide, le cas échéant financière, à la population ou à certaines catégories de personnes. Par exemple, le dixième alinéa du préambule affirme que « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. », lesquelles sont aussi matérielles. De même, le quatrième alinéa dispose que

« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République », ce qui contraint la législation relative à l'asile et les aides subséquentes.

1.2 Les articles 13 à 15 sont une première « constitution financière »

a L'article 13 est le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques

L'article 13 de la DDHC proclame que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

Est ici posé le principe de nécessité de l'impôt : la ressource fiscale doit financer l'État afin qu'il puisse assumer ses missions régaliennes. Corrélativement, les dépenses d'administration et l'entretien d'une force publique sont à la charge de l'État et ne sont pas déléguées à des corps privés. L'impôt revêt ainsi une dimension civique. L'appartenance au corps politique que constitue la Nation induit des droits – bénéficier de sa protection et de son administration – mais aussi des devoirs – contribuer à son financement.

Le principe d'égalité devant les charges publiques (ou de proportionnalité de l'impôt) découle de ce même article 13, puisque les contribuables devront payer l'impôt en fonction de leurs « facultés contributives », selon l'expression consacrée par la jurisprudence constitutionnelle. Cette dernière est abondante en la matière, le principe d'égalité devant les charges publiques étant celui qui, sans doute parce qu'il est d'interprétation à la fois large et difficile, fonde le plus de déclarations d'inconstitutionnalité de dispositions fiscales.

À cet égard, le Conseil constitutionnel assure un véritable contrôle de proportionnalité de la loi, vérifiant que l'impôt est équitablement réparti entre citoyens, que la charge fiscale est proportionnée aux facultés contributives des redevables et, en particulier, ne revêt pas un caractère confiscatoire et, enfin, que le dispositif fiscal réponde aux objectifs que s'est fixés le

législateur. Les marges de manœuvre de ce dernier sont réduites d'autant.

Le principe d'égalité devant les charges publiques trouve par excellence à s'appliquer en matière d'imposition des revenus. Ainsi, le taux d'une imposition sur le revenu doit tenir compte de l'ensemble des facultés contributives du foyer : sauf à ce que l'imposition soit purement proportionnelle (comme les prélèvements sociaux, sauf exception), le taux appliqué doit tenir compte de la composition du foyer et de l'ensemble de ses revenus. Différentes techniques peuvent être utilisées à cette fin (barème progressif applicable à l'ensemble des revenus et associé au quotient familial, taux proportionnel éventuellement modulé selon les ressources totales du foyer...). En revanche, un impôt progressif individuel est inconstitutionnel, comme l'a jugé le CC pour la contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité (CC, décision n° 2012-662 DC du 29/12/2012, LFI 2013, cons. 73).

Par une jurisprudence encore susceptible de nouveaux développements, le CC invalide également les dispositions conduisant à ce qu'une catégorie de redevables supporte de manière pérenne une charge fiscale excessive au regard de ses facultés contributives. Cette charge peut résulter de l'addition de plusieurs impôts pesant sur une même assiette, quelle qu'elle soit, notamment un revenu ou un patrimoine.

Il a ainsi été établie la nécessité de prévoir un plafonnement de l'ISF en fonction des revenus ou un dispositif équivalent, sauf à fixer un barème d'imposition plus faible (CC, décision n° 2012-654 DC, 2e LFR 2012, cons. 33). Plusieurs mesures conduisant à un taux marginal d'imposition cumulé⁴ considéré comme excessif – supérieur à 66 % – sur certaines catégories de revenus, telles les retraites chapeau, ont été censurées (cf. CC, décision n° 2012-662 DC du 29/12/2012, LFI 2013, cons. 19).

Le CC applique ce raisonnement à des personnes morales et pour d'autres assiettes, comme les rémunérations : c'est notamment en considération de son caractère exceptionnel que le CC a validé la taxe sur les très hautes rémunérations conduisant pourtant, pour les employeurs, à un taux marginal cumulé d'imposition pouvant aller jusqu'à 132 % sur certains éléments de ces rémunérations – soit « seulement » 57 % si on rapporte l'impôt au coût total de ces éléments de rémunérations pour l'employeur, impôts compris⁵. Le caractère confiscatoire d'autres impôts pourrait à l'avenir être contrôlé, par exemple des taxes foncières, dont le taux d'imposition peut dépasser 100 %.

Enfin, un impôt qui n'est pas à même d'atteindre l'objectif qui lui a été conféré conduit à imposer de manière injustifiée certains contribuables et, par là même, à rompre l'égalité devant les charges publiques. Le législateur se doit donc d'être cohérent, en particulier lorsqu'il ne poursuit pas un objectif budgétaire mais un objectif incitatif : en instituant une contribution climat énergie afin de lutter contre le réchauffement climatique, il ne pouvait pas légitimement exclure du champ de la taxe une très grande partie des émissions de gaz à effet de serre (CC, décision n° 2009-599 DC du 29/12/2009, LFI 2010, cons. 77 à 83). De même, une taxe sur des boissons énergisantes (dépourvues d'alcool), instituée afin de lutter contre l'alcoolisme « n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif poursuivi » et méconnaît par conséquent les exigences de l'article 13 de la DDHC (CC, décision n° 659 DC du 13/12/2012, LFSS 2013, cons. 26).

Ce contrôle s'étend aussi aux dispositions introduisant des avantages fiscaux. Le CC apprécie alors également la proportionnalité des moyens déployés au regard des effets attendus, veillant ainsi aux intérêts financiers de l'État (cf. CC, décision n° 2007-555 DC du 16/08/2007, loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, cons. 20).

b L'article 14 pose le principe de consentement à l'impôt, qui s'exprime de manière annuelle

L'article 14 de la *Déclaration* proclame que « 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 ». Il s'agit ici du principe du consentement à l'impôt, au sens juridique⁶ (cf. *infra* s'agissant de son sens psychologique), et du principe de légalité de l'impôt. Ainsi, seul le législateur peut créer un impôt et en autoriser la levée.

Pour que ce consentement soit régulièrement vérifié et que les citoyens puissent utilement suivre l'emploi des deniers publics – c'est-à-dire les dépenses publiques, sans distinguer si leur financement provient de l'impôt ou d'autres ressources –, l'intervention du législateur doit se faire à un rythme annuel. L'article 14 induit par conséquent le principe d'annualité budgétaire (cf. [chapitre 6](#)). Celui-ci se traduit concrètement par l'article 1er

de chaque loi de finances initiale, qui autorise la perception de l'ensemble des impôts, qu'ils abondent le budget de l'État ou soient affectés à d'autres personnes.

L'article 34 de la Constitution confirme la compétence du législateur en matière fiscale en des termes très proches à ceux de l'article 14 de la DDHC. Il dispose en effet que « La loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». L'impôt est de la compétence exclusive du législateur, qui doit épuiser sa compétence, c'est-à-dire qu'il ne peut par exemple renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de déterminer le taux d'un impôt sans encadrer cette compétence. À défaut, en cas d'incompétence négative, les dispositions sont inconstitutionnelles.

L'article 15 prévoit le contrôle de l'administration par le corps social

Selon l'article 15 de la DDHC « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », induisant que la Nation peut désormais, par ses représentants, contrôler l'exécution du budget par l'administration. Ce contrôle s'entend en effet d'abord comme *a posteriori* : les citoyens doivent pouvoir apprécier les comptes de l'État, ce qui suppose que ces derniers soient rendus publics.

Mais pour assurer que l'usage des deniers publics serve l'intérêt général et non des intérêts particuliers, ce contrôle du corps social s'entend aussi comme *a priori* : les citoyens participent à la prévision et à l'autorisation des dépenses. Les comptes devront refléter fidèlement l'autorisation délivrée *a priori* et le gouvernement est *comptable* de son respect. Est ainsi mise en place la notion de responsabilité⁷ de la puissance publique.

Les juridictions et corps de contrôle contribuent à l'effectivité de cette responsabilité. Tel est en particulier le cas de la Cour des comptes, dont l'article 47-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, précise que par « ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

2 La Constitution pose de grandes règles structurant la vie des finances publiques

Les normes entourant les finances publiques de manière générale et celles, respectivement, de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales ont un ancrage constitutionnel. Ces grandes règles ici esquissées sont détaillées dans la suite de cet ouvrage.

2.1 Les finances publiques sont encadrées au niveau le plus élevé sur le plan normatif

La Constitution détermine directement les grandes lignes de l'organisation de la décision en matière de finances publiques. Plus précisément, elle indique quels textes normatifs sont nécessaires afin que les administrations publiques puissent disposer de ressources et procéder à des dépenses, ainsi que les principales règles entourant la prise de décision.

L'article 34 prévoit que des lois de finances (LF) et des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) déterminent, respectivement, les ressources et les charges de l'État et celles – prévisionnelles – de la sécurité sociale. Deux lois organiques précisent les attributions du législateur financier. Mais les articles 47 et 47-1 de la Constitution, notamment, déterminent les grandes règles de calendrier et de procédure applicables au processus législatif en matière de LF et de LFSS.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, l'article 34 prévoit également que le législateur définisse à titre programmatique les « orientations pluriannuelles des finances publiques [lesquelles] s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Enfin, l'article 47-2 de la Constitution, issu de cette même révision, précise, d'une part, l'organisation institutionnelle du contrôle de l'application de la législation financière. Cette mission est dévolue tant au Parlement qu'au gouvernement, qui bénéficient à cet effet de l'assistance de la Cour des comptes qui se positionne à équidistance entre les deux. Il en va de même,

plus largement, en matière d'évaluation des politiques publiques (cf. [chapitre 12](#)). À cet égard, la loi organique prise sur le fondement de l'article 39 de la Constitution impose que les projets de loi soient assortis d'une évaluation préalable de leur impact, y compris financier⁸.

D'autre part, l'article 47-2 fixe les principes directeurs de la comptabilité publique, en énonçant que « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères » et « donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Par là, le Constituant a érigé en impératifs – et non pas seulement en objectifs – le respect des principes fondamentaux de la comptabilité tels qu'ils ont été définis pour les personnes privées.

2.2 L'État doit respecter l'autonomie financière des collectivités territoriales

Les finances locales sont abordées dans le texte constitutionnel sous un angle général, laissant au législateur le soin d'encadrer plus précisément la vie financière des collectivités territoriales.

Ainsi, le principe de libre administration des collectivités territoriales, prévu par l'article 72 de la Constitution, contraint juridiquement peu l'État dans la mesure où il s'applique dans les conditions prévues par la loi.

En revanche, l'État est tenu de respecter le principe d'autonomie financière prévu à l'article 72-2 de la Constitution, qui se traduit par une proportion minimale de ressources propres dans les ressources des collectivités territoriales. Ce ratio minimum s'apprécie par niveau de collectivités, par référence à la situation constatée en 2003 (60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements, 41,7 % pour les régions). Par conséquent, toute réforme se traduisant par une diminution des ressources fiscales locales est limitée par la nécessité de respecter ces valeurs (cf. [chapitre 12](#)).

2.3 La supériorité du droit de l'Union européenne et du droit conventionnel

Enfin, l'article 55 de la Constitution confère aux traités « une autorité

supérieure à celle des lois ». Ceux dont les stipulations ont des incidences financières ou fiscales ne font pas exception.

L'article 88-1, qui prévoit la participation de la France à l'Union européenne, a même des conséquences plus profondes puisqu'il accorde un statut particulier aux prescriptions du droit de l'Union européenne, la transposition des directives étant notamment une exigence constitutionnelle.

Ces dispositions constitutionnelles ont des implications lourdes pour la gouvernance de la fiscalité.

3 La gouvernance légale et réelle de la fiscalité

Entre le principe de consentement à l'impôt ancré dans l'article 14 de la DDHC et la réalité du processus décisionnel en matière fiscale, la gouvernance de la fiscalité apparaît à la fois comme très encadrée et comme produisant des résultats fragiles.

3.1 Le consentement à l'impôt revêt aussi une dimension psychologique et sociale

« Consentir à l'impôt suppose aussi la confiance » rappelait l'historien Jean Sévillia dans *Le Figaro Magazine* du 4 octobre 2013. Autant le consentement libre et exprès des citoyens à l'impôt peut être organisé de manière irréprochable sur le plan institutionnel, autant l'acceptation concrète du système fiscal par ces mêmes citoyens ne peut jamais être considérée comme acquise.

De ce point de vue, le consentement à l'impôt a une double dimension, légale d'une part, psychologique et sociale d'autre part. Un consentement à l'impôt trop formel, insuffisamment incarné, conduit à affaiblir le civisme fiscal et à relativiser les obligations fiscales.

a Le consentement à l'impôt est un bien précieux et fragile

Or l'acceptation du système fiscal français n'est pas unanime, tout d'abord dans la mesure où la connaissance et le respect du système fiscal sont encore perfectibles.

La fiscalité, votée par le Parlement, reste un objet complexe et souvent mal maîtrisé par les citoyens. Le débat parlementaire en matière de fiscalité reste technique. Quant aux évolutions de charge fiscale d'une année à l'autre, à la hausse ou à la baisse, elles sont souvent mal comprises : un avis de taxe d'habitation paraît au premier abord relativement hermétique.

Cette distance à l'impôt ne nuit cependant pas de manière évidente à l'observation par les contribuables de leurs obligations fiscales. La France ne connaît pas de phénomène de fraude massive comme peuvent le connaître d'autres pays dont les habitants sont moins civiques.

Néanmoins, la fraude, tant interne qu'internationale, reste réelle et, surtout, un doute s'est instillé sur la tolérance des Français à l'impôt. La dernière révolte significative à dimension fiscale remontait au mouvement des vignerons du Languedoc qui, en 1905, ont appelé à la « grève » de l'impôt ; sur le plan fiscal, elle s'était soldée par une exonération d'impôt rétroactive, une fois la crise résolue en 1907. Les actes de sabotage perpétrés, notamment en Bretagne par les « Bonnets rouges », pour empêcher l'instauration en janvier 2014 de la taxe poids lourds constituent cependant une alerte quant à la fragilité du civisme fiscal français.

b Consolider le civisme fiscal

Pour le consolider, l'équité et l'accessibilité de la loi fiscale apparaissent comme des axes de travail pour les autorités. Perçu comme équitable et mesuré, l'impôt serait probablement mieux accepté. À l'inverse, l'existence de « niches » fiscales (*cf.* [chapitre 22](#)) et la concentration de l'impôt sur certaines catégories de redevables sont de nature à fragiliser le consentement à l'impôt. De même, des marges de manœuvre existent pour rendre le système fiscal plus simple et plus lisible car, dispersé entre une multitude de prélèvements, le système fiscal français donne l'impression d'une fiscalité envahissante. À cet égard, des taux d'imposition moins élevés pourraient être obtenus en adoptant des assiettes plus larges, afin de rendre le système fiscal plus attractif. En tout état de cause, toute réforme de la fiscalité gagnerait à s'appuyer sur un discours mettant en valeur le civisme fiscal, sans incriminer

un excès d'impôt.

Le caractère très concret des obligations fiscales pour les contribuables appelle de la part de l'État tact et mesure et limite de fait, par principe de réalité, la possibilité de légiférer en matière fiscale.

3.2 Les marges de manœuvre du législateur sont aussi restreintes par les contraintes du droit de l'Union européenne et du droit conventionnel

Conséquence directe de l'article 55 de la Constitution, le droit de l'Union européenne et le droit conventionnel contraignent la fiscalité française de manière importante.

a Le droit de l'UE a une prégnance forte en finances publiques, tout particulièrement sur le plan fiscal

Les développements récents conduisent à faire du droit de l'UE le premier cadre institutionnel des finances publiques de la France, avec des contraintes pesant sur ses objectifs et sur les voies et moyens pour les atteindre. Mais la prégnance du droit de l'UE se fait aussi sentir sur le contenu même des politiques budgétaires et fiscales.

En premier lieu, la législation européenne encadre strictement les aides d'État, c'est-à-dire tout avantage pécuniaire consenti à une ou plusieurs entreprises et financé au moyen de ressources publiques, qui revêt un caractère sélectif et est susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires.

Les aides d'État sont, par principe, interdites par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Mais la Commission peut autoriser certaines aides d'État, qu'elles soient compatibles par nature avec le marché commun, par exemple du fait de leur caractère social, ou qu'elles puissent être considérées comme compatibles, par exemple les aides régionales ou encore les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME. Une aide d'État incompatible ne peut être mise en œuvre ; si elle l'a néanmoins été, son bénéficiaire doit rembourser les avantages dont il a

illégalement bénéficié. Certaines aides ne sont pas soumises à l'obligation de notification. C'est essentiellement le cas des aides placées sous le règlement *de minimis*, dont le montant global ne dépasse pas 200 000 € par bénéficiaire sur une durée de trois ans.

Une aide d'État peut aussi prendre une forme fiscale, lorsque la charge fiscale est inférieure à celle résultant du droit commun. Sauf à ce qu'une telle mesure spécifique puisse se justifier par l'économie du système fiscal en cause, par exemple le taux réduit d'impôt sur les sociétés applicable aux petites et moyennes entreprises, un avantage fiscal doit être notifié à la Commission européenne aux fins d'être autorisé préalablement à son entrée en vigueur.

En second lieu, certains domaines de la fiscalité font l'objet d'une harmonisation européenne. Les règles fiscales étant soumises à la règle de l'unanimité au Conseil de l'UE, les textes législatifs sont relativement peu nombreux, ce qui accorde, par défaut, une place d'autant plus importante à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

La fiscalité indirecte fait l'objet d'une large harmonisation au niveau européen, sur le fondement de l'article 113 du TFUE. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est l'impôt le plus harmonisé, ce qui se traduit par exemple par l'encadrement du nombre et de la valeur des taux de TVA. Les accises font également l'objet d'une harmonisation, notamment s'agissant de leur champ et de leur assiette.

La fiscalité directe est harmonisée dans une moindre mesure, sur le fondement de l'article 115 du TFUE relatif au rapprochement des législations « qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur ». Plusieurs textes ont été adoptés (directives « mère-fille », « fusions », « intérêts et redevances », « épargne »). Des travaux visent actuellement à renforcer cette harmonisation législative, par exemple en matière d'impôt sur les sociétés.

En troisième lieu, les grands principes européens contraignent la loi fiscale. En dehors de la simple application des textes adoptés en vue d'harmoniser la fiscalité, la législation fiscale française est en effet contrainte par les principes de non-discrimination et de libre circulation inscrits dans les traités européens et interprétés de manière très extensive par la CJUE⁹.

Ainsi, le droit de l'UE prescrit une égalité du traitement entre les situations domestiques et transfrontalières comparables. Cette égalité est de rigueur au sein de l'espace économique européen en matière de droit d'établissement, de

libre prestation de services, de circulation des personnes et des travailleurs et de circulation des marchandises. En matière de circulation des capitaux, elle concerne également les flux entre États membres de l'UE et pays tiers.

L'absence d'égalité de traitement n'est admise que si elle est appropriée pour atteindre un objectif impérieux d'intérêt général et si la restriction qu'elle induit ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour l'atteindre. Il est ainsi en principe contraire au droit de l'UE de soumettre des avantages fiscaux à une condition de territorialité ou encore d'introduire des dispositifs ayant pour objet ou pour effet de dissuader les transferts d'actifs hors de France. À titre d'exemple, le plan d'épargne en actions (PEA), limité à l'origine aux actions françaises, a dû s'ouvrir en 2002 aux actions européennes. Prélever des impôts contraires au droit de l'Union européenne recèle un risque financier, dès lors que les redevables peuvent les contester au contentieux et en obtenir le remboursement, ainsi que l'illustre le contentieux massif mené par des organismes de placement collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) non-résidents¹⁰.

b La France est liée par de nombreuses conventions fiscales, ce qui réduit l'effectivité de la loi fiscale française

La France est signataire de 132 conventions fiscales internationales, qui précisent le droit applicable entre deux juridictions dans une situation donnée. Ces conventions ont pour objectifs l'élimination des doubles impositions et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Ces conventions sont négociées et conclues dans un cadre bilatéral mais aussi multilatéral car il est souhaitable, pour le développement des échanges internationaux et la lisibilité de la fiscalité pour le contribuable, que des solutions communes soient appliquées par chacun des États. C'est pourquoi des modèles de convention sont définis par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Ils prévoient des règles générales d'interprétation des traités en cas de problème de définition. Cependant, si un État est confronté à un problème de définition d'un terme de la convention, il pourra appliquer la définition résultant de son droit national (loi du for).

Les conventions fiscales internationales limitent la souveraineté fiscale de l'État. La territorialité des impôts visés par les conventions signées par la France est limitée aux revenus ou au patrimoine correspondant à un territoire

donné. Un résident français ne peut par exemple pas être imposé par la France sur des salaires qu'il tirerait de son activité dans un autre État lié à la France par une convention d'élimination des doubles impositions.

À l'inverse, les conventions attribuent le droit de taxer certains revenus à l'État ou au territoire dans lequel ces revenus prennent leur source. Tel est le cas des revenus immobiliers et des bénéfices des entreprises. Ainsi une entreprise disposant d'une succursale dans un autre État est-elle taxable dans cet autre État sur les bénéfices de sa succursale, et ne peut être imposée dans l'État de son siège que pour l'activité qu'elle y déploie effectivement.

En pratique, ce réseau conventionnel a pour effet de limiter les marges de manœuvre du législateur lorsque ce dernier souhaite faire évoluer les règles de la fiscalité existante pour des situations couvertes par une convention fiscale. Concrètement, toute mesure législative portant sur un revenu ou un bénéfice qui, en vertu du droit conventionnel, est imposé par un État étranger, restera sans effet, sauf à pouvoir exploiter l'imprécision des conventions.

En outre, une mesure d'augmentation de l'impôt dû en France, sur des revenus ou bénéfices de source française perçus par un résident étranger ou une entreprise étrangère, peut être limitée par des stipulations bornant l'impôt maximal exigible, voire prévoyant une exonération (cas des investisseurs qatari).

Toutefois, les conventions ne couvrent pas la totalité des impôts. Elles excluent en général ceux sur les transactions (taxes sur le chiffre d'affaires, TVA, accises, etc.). Par conséquent, alors que l'imposition des bénéfices localisés à l'étranger d'entreprises françaises pourrait se révéler sans effet du fait des stipulations conventionnelles, le législateur peut envisager sans obstacle conventionnel d'imposer ces entreprises sur leur chiffre d'affaires. Par ailleurs, dans les situations clairement abusives, notamment lorsqu'un contribuable fait usage des règles des traités dans un but clair de diminution de sa charge fiscale (« *Treaty shopping* »), l'État peut s'appuyer sur les objectifs de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale et de lutte contre l'évasion fiscale pour limiter les cas d'application des traités.

Enfin, un État est toujours libre de dénoncer une convention fiscale, comme il peut le faire de tout traité. En l'absence de convention, des situations de double imposition sont néanmoins susceptibles d'apparaître, ce qui n'est guère satisfaisant pour les parties en présence mais peut constituer, en dernier ressort, un moyen de pression pour un État souhaitant renégocier les termes

d'une convention. À cet égard, suite au rejet par le Parlement suisse en décembre 2013 du projet de loi ratifiant la révision de la convention relative aux droits de successions, la France, par un décret du 30 octobre 2014, a dénoncé purement et simplement la convention existante, qui accordait à la Suisse le droit d'imposer les successions dont les bénéficiaires sont résidents français.

3.3 Les acteurs multiples de la gouvernance de la fiscalité

Dans ce cadre, le processus décisionnel en matière fiscale n'est pas seulement le fait du législateur mais fait largement intervenir le gouvernement et son administration, sous le contrôle des juges.

a La conception de la loi fiscale : entre pouvoirs politiques, assemblées de « sages » et administrations

D'un point de vue institutionnel, l'initiative de la loi fiscale vient davantage du gouvernement que du Parlement. Par un principe dit du « monopole fiscal », les mesures fiscales doivent, en principe, être votées dans le cadre des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Ce principe n'est cependant pas contraignant et a été établi par circulaire du Premier ministre (initialement, circulaire du 4 juin 2010, confirmée par celle du 14 janvier 2013^{[11](#)}).

D'un point de vue technique, nonobstant l'intervention des parlementaires, c'est en premier lieu l'administration qui est force de rédaction et de proposition. C'est en particulier la mission de la direction de la législation fiscale (DLF) que de rédiger les projets de textes fiscaux puis de coordonner les travaux du gouvernement pendant la phase parlementaire. D'autres administrations interviennent, selon les impositions en jeu, par exemple la direction de la sécurité sociale (DSS) pour les prélèvements sociaux^{[12](#)}.

Par ailleurs, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel encadrent la procédure législative. Le premier, en tant que conseiller du gouvernement, est saisi des projets de lois et contribue par sa science juridique à améliorer la qualité des textes et leur adaptation aux objectifs poursuivis par le

gouvernement. Le second, lorsqu'il est saisi, procède à un contrôle de constitutionnalité de plus en plus approfondi, quasiment jusqu'à devenir une troisième chambre législative (*cf. supra*).

b La loi fiscale est appliquée par règlements et instructions et précisée par la jurisprudence

Une fois la loi promulguée, elle est appliquée par le pouvoir réglementaire et, surtout, commentée par l'administration fiscale. Ces commentaires, équivalents de circulaires, forment la doctrine administrative, dont est chargée, pour les impôts de sa compétence, la DLF. Leur objectif est d'abord d'assurer une application homogène de la loi par l'ensemble des services qui participent à une mission fiscale. Mais il s'agit aussi d'assurer la sécurité juridique des usagers, en leur donnant accès à ces « instructions » et en leur donnant la possibilité de s'en prévaloir.

En effet, en vertu d'une disposition législative de portée générale (article L. 80 A du livre des procédures fiscales), tout contribuable peut opposer à l'administration l'interprétation de la loi qu'elle a fait publiquement connaître par ses instructions et circulaires, quand bien même cette interprétation serait erronée ou illégale. Il peut également s'en prévaloir devant le juge dans le cadre d'un contentieux. À l'inverse, l'administration ne peut opposer à un contribuable une doctrine illégale... sauf à prendre le risque de perdre un contentieux juridictionnel.

La répartition du contentieux fiscal entre juge administratif et juge judiciaire

Le juge judiciaire est essentiellement compétent pour le contentieux de l'assiette des impôts ayant trait au patrimoine et à la propriété. Il est ainsi compétent pour l'impôt de solidarité sur la fortune et les droits d'enregistrement (sur les successions, donations, mutations à titre onéreux, partages...), ainsi que pour les contributions indirectes. Il connaît en outre du contentieux relatif à la régularité des actes de recouvrement, quels que soient les impôts recouvrés.

Le juge administratif est chargé de la plus grande part du contentieux fiscal d'assiette. Il est notamment compétent en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée et d'impôts directs locaux. Il connaît en outre du contentieux relatif au recouvrement de l'ensemble des impôts lorsqu'est en cause la dette fiscale recouvrée elle-même.

Cette force juridique singulière de la doctrine administrative permet une grande réactivité de l'administration et du gouvernement. Ainsi, en 2009, pour mettre fin à la fraude de TVA sur les transactions de quotas d'émissions de carbone, une instruction de la DLF a exonéré temporairement ces dernières de TVA, dans l'attente de dispositions législatives. Plus récemment, la réforme de l'imposition des plus-values immobilières par la LFI 2014 a été mise en place par anticipation dès septembre 2013 sur le fondement d'une instruction signée par le ministre de l'économie et des finances.

Depuis septembre 2012, la doctrine administrative est codifiée dans une base documentaire unique, actualisée en continu et accessible sous format dématérialisé. Il s'agit du Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) – Impôts.

L'application et l'évaluation de la loi fiscale : entre administrations fiscales et corps de contrôle

L'application de la loi fiscale, entendue comme l'appréhension opérationnelle de l'impôt, est essentiellement du ressort de la direction générale des finances publiques (DGFIP). D'autres administrations interviennent cependant : certains impôts sont gérés par les douanes, d'autres par la sécurité sociale, d'autres encore le sont par des ministères sectoriels (tel le ministère chargé du développement durable pour les taxes d'équipement).

Dans cette mission, les administrations prennent aussi appui sur des personnes privées (notaires, employeurs, banques...), chargées de calculer et de prélever l'impôt afin de le reverser au Trésor public. Même lorsque le recouvrement est assuré directement par l'administration, les redevables sont dans une certaine mesure les premiers acteurs de l'application de la loi fiscale, par exemple lorsqu'ils déclarent leurs revenus ou collectent la TVA.

Enfin, l'évaluation de la norme fiscale est une œuvre collective, dans laquelle interviennent, outre l'administration fiscale, les corps d'inspection et de contrôle. Les premiers conduisent des inspections, des audits et des missions de conseil. La Cour des comptes contrôle et évalue l'impôt et sa gestion au regard de la régularité, de l'efficacité et de l'efficacités. Quant au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), il apprécie l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

La société civile a naturellement son rôle à jouer. Si l'intervention des groupes de pression et d'influence auprès des cabinets ministériels voire des administrations afin d'améliorer l'adéquation de la fiscalité à telle ou telle situation n'est pas désintéressée, celle des laboratoires d'idées et fondations de recherche apporte un regard indépendant utile.

*

De par le bloc de constitutionnalité, le législateur est l'acteur essentiel des finances publiques en général et de la fiscalité en particulier. Il évolue cependant dans un cadre contraint par le droit constitutionnel, le droit de l'Union européenne et le droit international.

Il a aussi la charge, avec les autres acteurs de la gouvernance de la fiscalité et notamment le gouvernement et son administration, de veiller à ce que le consentement à l'impôt ne reste pas seulement un formalisme à respecter mais aussi une réalité vécue et entretenue par la confiance entre corps social et pouvoirs politiques.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Le principe d'égalité et l'impôt.
- L'impôt peut-il être confiscatoire ?
- Le consentement à l'impôt, mythe ou réalité ?
- Le juge et les finances publiques.
- Conseil constitutionnel et lois de finances.
- Le juge et la fiscalité.
- Le contentieux fiscal.
- Les principes fiscaux.

RÉFÉRENCES

Guy Carcassonne, *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 2013.

1. La convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a des exigences similaires.

2. « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

3. Sauf cas très particulier où le contribuable est titulaire d'une créance de nature fiscale, susceptible d'être protégée par l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH).

4. Le taux marginal d'imposition est le taux auquel est taxé un euro supplémentaire de revenu (en l'occurrence). Il se distingue du taux moyen, qui résulte du rapport impôt payé/assiette de cet impôt. Le taux est dit « cumulé » ou « global » lorsqu'il est donné par l'addition des taux de différents impôts pesant sur la même assiette.

5. $132/(100+132) = 57 \%$. Le Conseil constitutionnel a explicitement privilégié cette approche, plus pertinente s'agissant d'impositions dues par l'employeur (CC, décision n° 2012-685 DC du 29/12/2013, LFI 2014, cons. 24).

6. Une partie de la doctrine universitaire fait la distinction entre le consentement à l'impôt, qui relèverait des citoyens, et consentement *de* l'impôt, qui renverrait à son acceptation formelle par l'intermédiaire de leurs représentants. Cf. Emmanuel de Crouy-Chanel, « La citoyenneté fiscale » in *Archives de philosophie du droit*, 2002, tome 46, et Marc Pelletier, *Les normes en droit fiscal*, Paris, Dalloz, 2008.

7. Les Anglais parlent d'*accountability*.

8. À l'exception des lois à caractère organique pour lesquelles il s'agit simplement d'une faculté.

9. L'examen par la CJUE de la compatibilité des dispositions fiscales nationales avec les textes européens et les principes tirés du TFUE peut découler d'une action en manquement introduite contre un État membre mais aussi d'un renvoi préjudiciel au cours d'un litige devant une juridiction nationale.

10. Jusqu'en juillet 2012, les OPCVM non résidents étaient soumis à une retenue à la source sur les dividendes de source française, alors que tel n'était pas le cas des OPCVM résidents français. Suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 10 mai 2012, la justice administrative française, saisie individuellement par les OPCVM concernés, a ordonné le remboursement de l'impôt indûment perçu. Ce sont près de 6 Md€ que la France a dû restituer au total.

11. Codes NOR respectifs : PRMX1015484C et PRMX1301269C.

12. S'agissant d'impositions affectées aux ASSO, les mesures législatives relatives aux prélèvements sociaux trouvent en principe leur place dans les lois de financement de la sécurité sociale, dont la préparation revient aux ministères chargés respectivement du budget et des affaires sociales et, plus particulièrement, à la DSS.

PARTIE 3

LE BUDGET DE L'ÉTAT

Sommaire

[CHAPITRE 6 ■ Les principes budgétaires](#)

[CHAPITRE 7 ■ La structure du budget de l'État](#)

[CHAPITRE 8 ■ Les lois de finances](#)

[CHAPITRE 9 ■ La préparation et l'adoption du budget de l'État](#)

[CHAPITRE 10 ■ L'exécution des lois de finances](#)

CHAPITRE 6

Les principes budgétaires

SOMMAIRE

[1 Les principes classiques](#)

[2 Les principes récents](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Les différents principes budgétaires
- ◆ Loi organique relative aux lois de finances
- ◆ Loi de finances initiale, loi de finances rectificative, loi de règlement
- ◆ Décrets d'avance
- ◆ AE / CP
- ◆ Compte du Trésor, compte spécial, prélèvement sur recettes, compte d'affectation spéciale, budget annexe
- ◆ Annexe budgétaire
- ◆ Fonds spéciaux
- ◆ Fonds de concours
- ◆ Fongibilité (asymétrique)

Le droit et la pratique budgétaires sont irrigués et encadrés par de grands principes, lesquels ont su s'adapter aux besoins des finances publiques et à leur complexité croissante. Les principes classiques ont été complétés par des principes récents. L'objectif est que l'État dispose d'un budget voté chaque année, présenté certes dans un document clair mais présentant néanmoins tous les crédits et débits à des fins de transparence. En effet, c'est ainsi que

les citoyens peuvent contrôler l'usage des deniers publics, lesquels permettent la mise en œuvre des politiques publiques. Afin de rendre l'usage des deniers plus efficient, des marges de gestion sont accordées à l'administration. En contrepartie, les principes d'équilibre et de sincérité ont accru les exigences à l'endroit de l'administration, laquelle doit se conformer à des conventions conservatoires et fonder ses réflexions sur des hypothèses crédibles.

1 Les principes classiques

1.1 Le principe d'annualité

Il s'agit du principe le plus controversé. Les premiers parlements, et notamment l'anglais, sont nés du besoin d'un consentement à l'impôt (« *no taxation without representation* »¹). Il est proclamé à l'article 14 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* : « 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 ». Au pouvoir parlementaire de contrôler l'impôt et les dépenses du pouvoir exécutif. Ainsi le premier article de chaque loi de finances initiale doit autoriser la perception de l'impôt. Ce rythme est rigide dans la mesure où l'horizon de l'action publique est de moyen ou long terme (ou devrait l'être) et que le calendrier électoral le contrarie. L'équilibre à trouver consiste en le respect du principe d'annualité et le bénéfice d'une conception et exécution pluriannuelles.

a La pratique rend délicate l'application stricte du principe d'annualité

Fidèle au principe, la Constitution de la première République (1791) proclame une autorisation annuelle de l'impôt et un vote annuel des dépenses publiques. De la même façon, en son article 16, l'ordonnance organique de 1959 dispose que « le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui

décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État ». Le Conseil constitutionnel précise que la conformité aux délais assure « la continuité de la vie nationale » (CC, décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, loi de finances rectificative pour 1986).

Rapidement les difficultés liées à l'application stricte du principe apparaissent et notamment en l'absence de vote du budget. L'État n'est alors pas autorisé à recouvrer l'impôt et à dépenser. Dans la pratique, le Parlement a toujours autorisé le recouvrement. Pour pallier l'absence de vote des dépenses dans les délais, les « douzièmes provisoires » permettaient, pour chaque mois de l'année, de voter les mêmes crédits que l'an passé. Le système de gestion d'alors permettait de rattacher les dépenses à l'année de leur exécution et non de leur autorisation. Si la France a aujourd'hui abandonné en pratique les douzièmes provisoires, l'Union européenne y recourt toujours pour son propre budget.

b La loi organique relative aux lois de finances aménage le principe d'annualité

Avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le législateur organique a installé une logique pluriannuelle. L'idée est d'aménager des marges de manœuvre au pouvoir exécutif qui élabore et exécute les lois de finances, en échange de vrais moyens pour la discussion et le contrôle par le pouvoir législatif, atténuant d'autant le parlementarisme rationalisé.

Aménageant, en partie, le principe d'annualité, une loi de finances peut désormais être modifiée en cours d'année, par le Parlement, notamment pour l'adapter à la conjoncture et aux réalités de l'exécution. Cela est permis par les lois de finances rectificatives prévues à l'article 35 LOLF. La crise, débutée en 2008, ses effets peu prévisibles et la nécessité de réagir rapidement ont montré tout l'intérêt d'un tel dispositif. Il est également utile dans les cas d'un changement de majorité en cours d'année, d'un changement de Premier ministre avec la même majorité voire d'un « simple » changement de cap.

Les décrets d'avance (art. 13 LOLF) permettent directement au pouvoir exécutif de modifier la loi de finances en cours d'exécution. Il faut néanmoins un cas d'urgence et nécessité impérieuse, et une validation parlementaire ultérieure (ratification).

Enfin, la solution alternative aux douzièmes provisoires est l'article 47 de la Constitution de la V^e République et l'article 45 de la LOLF, lesquels autorisent le gouvernement à mettre en vigueur par ordonnance son projet de loi de finances initiale si le Parlement ne l'a pas voté dans les délais qui lui sont impartis. À l'inverse, si la loi de finances initiale n'est pas adoptée avant le début de l'exercice budgétaire du fait d'un dépôt tardif du gouvernement ou d'une censure du Conseil constitutionnel, le gouvernement demande l'autorisation au Parlement, par une loi spéciale, de continuer à percevoir les impôts et prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls « services votés » de l'année précédente – soit un système équivalant aux douzièmes provisoires et également prévu sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 par son article 44.

En ce qui concerne la pluriannualité, l'ordonnance organique de 1959 prévoyait les autorisations de programmes qui fixaient un plafond de crédits à engager par un ministère sur plusieurs années pour des investissements. Chaque année, les crédits nécessaires à l'engagement pluriannuel étaient votés. La LOLF permet, elle, une fongibilité des crédits au sein d'un programme. Ainsi, si des priorités changent ou ont été mal évaluées, les crédits (dont les plafonds ne peuvent être dépassés) peuvent être redéployés. Les autorisations d'engagement (AE) fixent le plafond de la dépense engagée dans l'année. Les crédits de paiement (CP) fixent le plafond des dépenses pouvant être ordonnancées pendant l'année pour répondre aux engagements en AE (qui peuvent, pour partie, être antérieures à l'année d'exécution nonobstant les dépenses de personnels pour lesquelles AE = CP chaque année).

L'application stricte du principe d'annualité en fin d'année conduit à des dépenses précipitées, les ministères ne souhaitant pas « perdre » ce qui leur a été octroyé par les lois de finances de l'année. Les crédits de reports prévus à l'art. 15 LOLF sont les crédits accordés à un ministère et non consommés en fin d'année qui peuvent s'ajouter à la dotation de l'année suivante à la suite d'un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre concerné pris avant le 31 mars de l'année N+1. Les AE ne sont reportables que sur le même programme ou un programme qui poursuit des objectifs identiques. Toutefois, les AE des dépenses de personnel (titre 2) ne peuvent être reportées. Les CP, eux, ne peuvent être reportés que dans la limite de 3 % des crédits initiaux, plafond qui peut être majoré par la loi de finances sauf pour les dépenses de personnel. Enfin, les crédits des fonds de concours sont

obligatoirement reportés. La période complémentaire de 20 jours en début d'année permet, quant à elle, les opérations de régularisation. Il s'agit d'opérations ordonnancées et comptabilisées au-delà de l'année et qui sont prévues dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

Enfin, la régulation budgétaire est un instrument de maîtrise de l'exécution des dépenses utilisé par le gouvernement pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, il permet de mettre en œuvre des mises en réserve et des annulations de crédits (art. 14 LOLF) (cf. [chapitre 10](#)).

c Le principe d'annualité n'est pas incompatible avec la pluriannualité

La LOLF adopte une démarche prospective, héritière des lois d'orientation. Cette démarche appelle une information du Parlement relative à l'environnement pluriannuel. C'est le rôle du rapport économique, social et financier de l'art. 50 LOLF, lequel « présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques ». En parallèle, la Cour des comptes, indépendante, remet au Parlement, avant le débat d'orientation budgétaire, un « rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques ».

Le cadre européen des finances publiques et sa traduction en droit national (cf. [chapitre 4](#)) appellent également une forte organisation pluriannuelle. Les programmes de stabilité et de convergence, dans le cadre du semestre européen, et les programmes nationaux de réforme, sont nécessairement pluriannuels puisqu'ils ont pour objet le retour à l'équilibre budgétaire à moyen terme. Leurs présentations en avril intègrent, a minima, les trois années suivantes. En juillet, le Conseil de l'Union européenne formule ses observations spécifiques. Ce n'est qu'ensuite que le PLF peut être finalisé en intégrant les prévisions (le cas échéant revues) à moyen terme. Par ailleurs, le Haut Conseil des finances publiques, en cas d'écart important entre l'exécution du budget et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) – qui intègre le périmètre de toutes les administrations publiques –, peut proposer une trajectoire corrective qui devra être déclinée dans le cadre de la LPFP en N+1 par les pouvoirs publics.

1.2 Le principe d'unité

a La loi de finances doit respecter les règles d'unicité et de totalité

Sur une base *a minima* annuelle (vue plus haut), le Parlement doit disposer des moyens pour contrôler l'exhaustivité du budget de l'État. À cette fin, le principe d'unité se compose des règles de l'unicité et de la totalité. Selon la règle de l'unicité, les recettes et les dépenses de l'État doivent être présentées dans un document unique, en l'espèce la loi de finances (art. 16 LOLF). Selon la règle de la totalité, le budget doit contenir l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Ainsi, l'art. 6 LOLF dispose que « le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État ». Cette exigence permet de savoir si le budget est en équilibre ou en déficit et s'inscrit dans l'exigence de l'article 14 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* vu plus haut.

b De la fragmentation du budget

Le principe d'unité a été, notamment au sortir de la Seconde Guerre mondiale qui appelait d'importants efforts de reconstruction, mis à mal par l'interventionnisme de l'État, qui s'est traduit par la création de comptes spéciaux du Trésor (aujourd'hui appelés comptes du Trésor). À l'origine, les comptes spéciaux du Trésor (CST) retraçaient de simples mouvements de fonds provisoires. Toutefois, la souplesse de leur utilisation conduisit à l'inflation du nombre de CST (400 en 1947, un simple règlement était alors nécessaire à leur création). La LOLF limite les comptes du Trésor à quatre catégories.

La première catégorie est le compte d'affectation spéciale (CAS) pour les opérations à caractère définitif qui « retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées » (art. 21 LOLF), comme la gestion du patrimoine immobilier de l'État qui vise à financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs tout en contribuant au désendettement de l'État (434 M€ en AE pour 2017), et les pensions

(60 milliards d'euros en AE et en CP prévus pour 2017).

La deuxième catégorie (art. 22 LOLF) est le compte de commerce qui retrace les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité juridique, comme l'approvisionnement en produits pétroliers ou la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État.

La troisième catégorie est le compte d'opération monétaire et notamment celui des opérations avec le Fonds monétaire international (FMI).

La quatrième catégorie est le compte de concours financier, comme les comptes de prêts à d'autres États dans le cadre de l'aide au développement, les comptes d'avance pour les collectivités territoriales, les organismes ou des entités privées.

Les budgets annexes, nombreux par le passé, ont été définis strictement par la LOLF : « des budgets annexes peuvent retracer les opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services » (article 18).

Contrairement au budget général, ils doivent être divisés en deux sections : la section des opérations courantes, qui regroupe les produits et les coûts de production, et la section des opérations en capital, qui retrace les dépenses d'investissement et la variation de l'endettement. L'objectif est d'isoler les opérations pour pouvoir calculer le coût des prestations fournies et préparer une éventuelle séparation juridique (en établissement public le plus souvent). Il ne reste plus que deux budgets annexes : contrôle et exploitation aériens, et publications officielles et information administrative.

c Les débudgétisations et la régulation budgétaire sont encadrées

Une autre atteinte au principe d'unité est les débudgétisations qui sont des transferts, à d'autres personnes morales que l'État, à des comptes spéciaux ou à la caisse des dépôts et consignations (CDC), de financements auparavant assurés par l'État (et retracés dans son budget), comme, par exemple, la création du fonds de solidarité vieillesse (FSV) en 1993. La décision du

Conseil constitutionnel du 29 décembre 1994 limite les possibilités de débudgétisation en confirmant que des dépenses permanentes ne peuvent être prises en charge par un organisme autonome² car cela nuirait à la sincérité d'ensemble de la présentation du PLF. Cette jurisprudence est toutefois à nuancer au regard de la multiplication des opérateurs de l'État et surtout des agences appartenant à la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC) en comptabilité nationale.

La régulation budgétaire – qui est un instrument de maîtrise de dépenses anticipant les possibles non-respects de plafonds du budget général – semble déroger à la règle de l'unicité puisqu'elle modifie la loi de finances mais est autorisée par l'article 14 de la LOLF pour garantir l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. L'article 51 alinéa 4 bis précise que, dès la loi de finances initiale, le Parlement doit être informé des mesures envisagées (de mises en réserve notamment). Le Conseil constitutionnel accepte la régulation budgétaire dans la mesure où des erreurs de prévisions, et donc une réorientation de l'exécution, ne sont pas évitables. Toutefois, le gouvernement doit présenter, dans le plus prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR), les mesures de régulation budgétaire décidées. Le PLFR lui-même peut sembler contrevenir à la règle de l'unicité lorsque les mesures envisagées auraient en fait pu être inscrites dans le PLF initial.

d L'information documentaire exhaustive aménage le principe d'unité

La profusion d'informations, d'études pour la meilleure information du Parlement et la complexité du budget font que l'unité matérielle du budget a évolué. En effet, le PLF est complété par des documents explicatifs améliorant la compréhension par le parlement, notamment le tome 1 de l'évaluation des « voies et moyens » retraçant les recettes, le rapport économique, social et financier, le rapport sur la dépense publique et son évolution, les projets annuels de performance pour chaque programme du budget général et pour chaque budget annexe et compte spécial (les « bleus »), les documents de politique transversale qui concernent plusieurs programmes (les « oranges », par exemple « Politique française en faveur du développement »), les annexes informatives qui présentent l'effort financier dans un domaine d'intervention (les « jaunes », par exemple « effort financier

de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises »).

e Vers une consolidation complète des comptes publics

Un prochain aboutissement du principe d'unité budgétaire pourrait être la consolidation des comptes publics toutes administrations publiques confondues, à commencer par ceux des opérateurs de l'État, puis à terme avec les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale (OSS), voire les entreprises publiques, dont la consolidation est certes à ce stade partielle en comptabilité nationale mais absente en comptabilité budgétaire. Un lourd chantier d'identification et de fiabilisation des opérations réciproques (dettes et créances) entre l'État et ses opérateurs ou entre l'État et les OSS est mené depuis plusieurs années par la direction générale des finances publiques (DGFIP) sous le contrôle de la Cour des comptes.

Le développement de la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (que la LOLFSS de 2005 confie à la Cour des comptes) et le projet de certification des comptes des principales collectivités territoriales devraient permettre la consolidation des comptes publics, aboutissement moderne du principe d'unité budgétaire. La Cour des comptes assumerait le rôle d'un grand organisme d'audit.

En outre, sur le plan comptable, le principe d'unité budgétaire se double du principe d'unité de trésorerie, lequel se traduit, pour les collectivités territoriales, par une obligation de centralisation de leurs fonds auprès du Trésor.

1.3 Le principe de spécialité

a Une forte emprise du pouvoir législatif

L'autorisation budgétaire ne doit pas consister à donner à l'exécutif un blanc-seing pour dépenser l'argent public. Sous la Restauration se développa la spécialité des crédits : le budget, d'abord voté par ministère (loi du 25 mars 1817), puis par section de ministère (ordonnance du 1^{er} septembre 1827), puis par chapitre (loi du 29 janvier 1831 : « le budget des dépenses de chaque

ministère sera, à l'avenir, divisé en chapitres. Les sommes affectées par la loi, à chacun de ces chapitres, ne pourront être appliquées à des chapitres différents »). Cette loi de 1831 établit la règle fondamentale de la spécialisation par chapitre qui sera reprise dans l'ordonnance organique de 1959.

Sous la III^e République, le budget était composé de quelque 850 chapitres, ce qui étendit au maximum le pouvoir de contrôle (et donc d'obstruction) du Parlement. Or, s'il peut sembler légitime de contraindre l'exécutif, il convient de ne pas priver l'administration de marges de manœuvre. Si le droit budgétaire français n'a jamais défini précisément le chapitre, l'article 7 précité proposait deux critères pour l'application du principe de spécialité : le critère de la nature de la dépense, qui s'appliquait aux moyens à mettre en œuvre (*e.g.* une dépense de personnel), et le critère de la destination de la dépense, qui renvoyait à l'objectif à atteindre (*e.g.* l'aménagement du territoire).

Tous les chapitres n'étaient pas spécialisés : il existait des crédits globaux appelés « chapitres-réservoirs » par la Cour des comptes, à l'égard desquels le Parlement ne pouvait exercer que difficilement son pouvoir de contrôle. L'article 7 de l'ordonnance organique de 1959 prévoyait expressément l'existence de crédits globaux pour faire face à des dépenses éventuelles. De plus, la spécialité originaire pouvait toujours être modifiée en cours d'exécution du budget, au moyen de virements de crédits (qui modifiaient la nature de la dépense, virements qui étaient toutefois soumis à des conditions restrictives). Enfin, la pratique des « services votés » affaiblissait la spécialisation du vote parlementaire : 95 % des crédits étaient votés en une seule fois sans examen détaillé.

b Vers la responsabilisation du gestionnaire et donc une réforme du principe de spécialité

Selon le principe de spécialité, l'objet des dépenses publiques doit être clairement spécifié. Cela comprend l'indication de la personne bénéficiaire et de celle responsable de la dépense, de la nature économique de la dépense (les titres, notamment fonctionnement, personnel, investissement), de la finalité poursuivie et de la nouvelle classification fonctionnelle (nouveau issue de la LOLF). L'ensemble constitue la « nomenclature matricielle ». Est

recherché l'équilibre entre le respect de l'autorisation accordée par une assemblée et la souplesse nécessaire à une action publique efficace.

La réforme des modalités d'application du principe de spécialité budgétaire est l'une des innovations majeures de la LOLF. Selon l'article 7 de la LOLF, les crédits sont ventilés en missions. Chaque mission, qui est l'unité de vote des parlementaires, correspond à une politique publique et peut relever de plusieurs départements ministériels. Le PLF pour 2017 compte 31 missions au budget général. Une mission comprend l'ensemble des programmes concourant à la politique définie. Les programmes, au nombre de 172 dans le PLF pour 2017, sont monoministériels afin de faciliter la gestion et les responsabilités. Enfin, les programmes sont ventilés en actions pour le besoin du suivi budgétaire. Chaque budget annexe et chaque compte du Trésor constituent une mission supplémentaire.

Après la présentation des crédits en fonction de l'objet, chaque programme les ventile par nature à l'aide des titres. Le maintien de la traditionnelle ventilation par titre permet de suivre des agrégats essentiels et de contrôler la règle de la fongibilité asymétrique et donc les crédits de personnels. Selon cette règle, il n'est pas possible d'accroître les dépenses de personnel (titre 2) en transférant des fonds d'autres titres. Les transferts de crédits entre les autres titres ou issus du titre 2 et à destination des autres titres sont possibles à des fins de gestion plus fine et de responsabilisation des gestionnaires (responsables de programme ou RPROG, responsables de budget opérationnel de programme ou RBOP, responsables d'unité opérationnelle ou RUO), qui bénéficient en effet d'un budget global et peuvent ainsi allouer au mieux les crédits en fonction de leurs objectifs. Les autres titres sont : dotations aux pouvoirs publics (titre 1), dépenses de fonctionnement (titre 3), charges de la dette (titre 4), dépenses d'investissement (titre 5), dépenses d'intervention (titre 6), dépenses d'opérations financières (prêts, avances, participations) (titre 7).

Il convient de noter que le principe de spécialité ne s'applique pas aux recettes. Pour le budget général, il est fait distinction entre les recettes fiscales, non fiscales, les fonds de concours et les prélèvements sur recettes (qui viennent en déduction).

- c Les exceptions au principe de spécialité sont peu nombreuses

Les fonds spéciaux sont l'apanage des services de renseignement, notamment pour des actions de contre-espionnage. Ils font partie de la mission « direction de l'action du gouvernement » mais sont soustraits aux règles de la procédure budgétaire et de la comptabilité publique. Jusqu'en 2001, le Premier ministre disposait librement de ces fonds (environ 60 millions d'euros annuels) sans aucun contrôle. Un rapport d'octobre 2001 sur les fonds spéciaux demandé par le Premier ministre³ a donné lieu à un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2002 qui réserve les fonds spéciaux aux seules opérations des services de renseignement et instaure une commission de vérification chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à leur destination. Leur montant est aujourd'hui de l'ordre de 50 millions d'euros⁴.

L'Assemblée nationale et le Sénat bénéficient du principe d'autonomie financière pour leurs budgets en vertu de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. La raison est notamment la séparation des pouvoirs (décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 2001 relative à l'article 115 de la loi de finances pour 2002). Ce sont les commissions des questeurs des assemblées qui préparent les propositions relatives aux crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées. Si les propositions sont séparées pour l'Assemblée nationale et le Sénat, c'est une commission commune qui les arrête. Elle est composée de sénateurs, de députés et de deux magistrats de la Cour des comptes qui ont une voix seulement consultative. S'il n'y avait jusqu'à peu aucun contrôle autre que parlementaire, depuis le budget 2014, l'Assemblée nationale et le Sénat ont décidé librement de soumettre l'exécution de leurs comptes au contrôle de la Cour des comptes. Il existe un engagement moral à la publication de ces deux rapports.

Une autre exception concerne deux programmes de dotation regroupés au sein de la mission « crédits non répartis » : la dotation « provision relative aux rémunérations publiques », destinée à financer d'éventuelles dépenses de personnel non ou insuffisamment budgétées, et la dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles ». Cette dernière est destinée à faire face à des calamités et aux dépenses imprévisibles (241 M€ en CP et 324 M€ en AE, PLF pour 2017). La répartition par programme des mesures générales en matière de rémunération n'est pas déterminée au moment du vote des crédits (0 euro au PLF pour 2017). Les crédits de ces deux dotations peuvent ensuite être répartis par programme, par décret pour la première, par arrêté du

ministre des finances pour la seconde (art. 11 LOLF).

1.4 Le principe d'universalité

a Les règles de non-contraction et non-affectation assurent une information complète et sincère du Parlement

La bonne information des parlementaires implique l'inscription au budget de toutes les dépenses et recettes selon leur montant brut, sans compensation, sans solde net. Aussi, toute dépense ou recette doit être mentionnée dans la loi de finances. Le principe d'universalité a été affirmé à l'article 18 de l'ordonnance organique de 1959, réaffirmé par la jurisprudence constitutionnelle : interdiction d'affecter une recette déterminée à une dépense déterminée (décision du 29 décembre 1982 relative à la loi de finances pour 1983).

La règle de non-contraction permet au Parlement d'assurer un contrôle réel sur l'ensemble des dépenses en obligeant l'État à présenter, dans son projet de loi de finances, l'ensemble des dépenses et des recettes qualifiées d'opérations budgétaires. Ainsi, si pour la perception d'une recette de 100 000 euros, 20 000 euros de frais de recouvrement ont été engagés, la règle de non-contraction interdit que les deux opérations soient comptabilisées une seule fois en 80 000 euros de recettes nettes. Le principe de non-contraction exige que les 100 000 euros et les 20 000 soient inscrits séparément en recettes et en dépenses. En définitive, le principe de non-contraction empêche que des dépenses indues soient dissimulées aux yeux de la représentation nationale : à cet égard, l'exigence d'universalité budgétaire peut s'évaluer en rapport avec le principe de sincérité budgétaire, destiné à garantir la transparence des comptes publics.

L'affectation des recettes limiterait considérablement les pouvoirs du Parlement qui n'aurait, chaque année, qu'à approuver à nouveau le budget prévu l'année passée ou à l'amender à la marge pour changer l'affectation de certaines recettes à d'autres dépenses. L'idée d'intérêt général confère à toutes les dépenses publiques une importance égale, de sorte qu'il n'est pas possible de mettre en péril le financement d'une dépense en l'associant de façon rigide à une recette. En effet, la diminution ou la disparition de cette

recette menacerait voire empêcherait la réalisation des dépenses liées qui peuvent se révéler d'un intérêt national impératif.

Le principe de non-affectation permet au Parlement d'opérer un arbitrage global conforme à l'intérêt général et de s'interroger régulièrement sur la pertinence de chaque dépense. En effet, si sous le régime de l'ordonnance de 1959, seulement 6 % des crédits faisaient l'objet de votes détaillés lors du débat budgétaire, avec la LOLF la totalité des crédits est discutée au parlement (vote par mission) et fait l'objet d'une « justification au premier euro ». Cette justification et la connaissance des dépenses de l'État sont à même d'améliorer le consentement à l'impôt. À l'extrême, le consentement serait davantage facilité si les contribuables choisissaient l'emploi de leur contribution, comme ils peuvent d'une certaine manière le faire lorsqu'ils bénéficient d'une réduction d'impôt, au taux de 66 % ou de 75 % selon les dépenses financées, en contrepartie de dons à des œuvres d'intérêt général⁵.

Cette réduction d'impôt constitue cependant aussi une manière d'orienter les dépenses des particuliers vers des dépenses qui auraient éventuellement pu être prises en charge par la puissance publique, ce qui peut conduire à les voir comme une exception au principe d'universalité, ces dépenses d'intérêt général s'imputant pour partie sur les recettes fiscales. Il est également possible de considérer que la puissance publique laisse jouer l'arbitrage microéconomique des contribuables qui répartissent ces dépenses plus efficacement que n'aurait pu le faire la puissance publique suivant leurs propres affinités électives et sous leur contrôle. L'atteinte est donc limitée et guidée par un principe de simplification administrative.

b À des fins de simplification administrative, les législateurs organique et constitutionnel ont aménagé des exceptions

Les fonds de concours constituent une procédure ancienne qui a connu une extension progressive en alimentant les recettes du budget de l'État pour plus de 3 milliards d'euros. Ils sont essentiellement constitués de la participation par les collectivités territoriales à la réalisation de dépenses d'intérêt général et d'abondement de la part de l'Union européenne dans le cadre des fonds structurels. Dans une décision du 15 décembre 2005, le Conseil constitutionnel a indiqué que ces fonds de concours devraient désormais être fondés sur le volontariat. Cette décision a pour objectif la diminution de ces

fonds afin de renforcer le principe d'universalité.

La procédure d'attribution de produits est également une dérogation au principe d'universalité et permet d'affecter à un service de l'État le produit des recettes tirées de prestations de services qu'il facture à des tiers, comme les redevances aériennes facturées par les services de la navigation aérienne de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Elle permet d'inciter les administrations à utiliser les possibilités qu'elles ont de générer des recettes et décourage l'inertie administrative.

Enfin, la procédure de rétablissement de crédit permet de restituer à un service donné les crédits consommés de façon erronée (comme le versement indu d'un salaire à un fonctionnaire), les dépenses provisoires et les cessions entre services de l'État.

L'exception des opérations de trésorerie se justifie par un souci de lisibilité et d'efficacité de présentation des comptes au contrôle parlementaire. Les très nombreuses opérations courantes réalisées par l'Agence France Trésor ne sont pas toutes consignées dans le projet de loi de finances mais les parlementaires sont informés par la situation mensuelle de l'État (SME). Outre les informations de caractère budgétaire et celles relatives à la dette financière, la SME présente en effet la trésorerie de l'État, sous la forme d'un tableau des flux de trésorerie. Ces flux y sont ventilés par nature précise, selon trois grandes catégories : flux d'activité, d'investissement et de financement. L'existence des comptes spéciaux, des prélèvements sur recettes et des budgets annexes, qui fait exception au principe d'unité (*cf. supra*) est également dérogatoire au principe d'universalité.

Enfin, des procédures particulières facilitent la bonne destination des fonds. Il s'agit de ressources mises à disposition de l'État, qui doivent être dépensées selon l'intention de la personne qui les verse. Leur versement est conditionné à leur affectation à une opération déterminée.

2 Les principes récents

L'accumulation de déficits importants, les engagements européens, la crise économique et le rôle des agences de notation ont contribué à installer durablement de nouveaux principes budgétaires. Deux principes budgétaires

supplémentaires ont notamment vocation à lutter en faveur de l'assainissement des finances publiques : les principes d'équilibre et de sincérité.

2.1 Le principe d'équilibre

a De l'équilibre strict à l'inscription au sein d'une réalité économique

Les économistes classiques voyaient en le principe d'équilibre une stricte égalité entre les recettes et les dépenses, sans déficit ni excédent. La pensée de Keynes a remis en cause le dogme de l'équilibre budgétaire en période de crise en introduisant la notion d'équilibre économique global : à moyen terme, la relance doit permettre au déficit d'être remboursé par l'excédent budgétaire. À partir des années 1960, ce raisonnement va faire l'objet de critiques. Pour les monétaristes, le déficit budgétaire constitue soit un impôt différé, soit une source d'inflation.

Souhaitable dans l'absolu, l'équilibre budgétaire n'est appréciable qu'en fonction de la situation économique globale et de l'ensemble des équilibres qui la composent (équilibre monétaire sur le marché des biens et des services, sur le marché de l'emploi, du commerce extérieur). Le budget aurait vocation à maintenir ces équilibres, le cas non échéant, à les favoriser. Aussi, des situations temporaires d'excédent et de déficit ne s'opposent pas nécessairement au principe d'équilibre. En effet, la croissance n'est pas continue, dans la mesure où il est possible de distinguer des cycles économiques. Ils sont, selon les auteurs, plus ou moins longs (de trois à quatre ans pour le cycle de Kitchin à 40-60 ans pour le cycle Kondratieff) et voient se répéter quatre phases : le démarrage (la reprise le cas échéant), l'expansion, la surchauffe et la récession.

De toutes les façons, une loi de finances initiale (LFI) ne serait pas en état d'assurer l'équilibre strict dans la mesure où elle ne reflète pas toujours la réalité. En effet, certaines recettes et dépenses sont difficiles à évaluer. Les lois de finances ne reflètent pas plus précisément la réalité de la situation financière de l'État, comme vu pour les principes d'unité et d'universalité, du fait des reports de crédits, des débudgétisations... Il demeure que le rôle de la

loi de finances n'est pas de fixer un objectif d'égalité entre les ressources et les charges de l'État, mais de faire la clarté sur le montant et la combinaison choisis pour leurs grandes composantes.

L'équilibre retenu au plan juridique est l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire correspondant à une comptabilité de caisse (enregistrant les encaissements et les décaissements). L'appréciation de l'équilibre est tout autre dans le cadre de la comptabilité générale de l'État (cf. [chapitre 11](#)), laquelle intègre les engagements (ce qui est dû, par exemple suite à la passation d'un marché) et la situation patrimoniale de l'État (par exemple ses terrains, ses immeubles, ses créances) ; un bilan peut ainsi être dressé, dont l'équilibre prend en compte l'actif et le passif de l'État sur le modèle de la comptabilité générale des entreprises. Par conséquent, en comptabilité générale de l'État, les dépenses d'investissement ne dégradent pas l'équilibre comptable du bilan de l'État dans la mesure où il détient un bien ou la promesse d'un même montant. Par exemple, l'achat d'un immeuble est compensé par la détention dudit immeuble. La comptabilité budgétaire enregistre, elle, exclusivement un déficit correspondant au prix de l'immeuble.

Depuis 1965, seuls quatre budgets ont été exécutés en équilibre (1970, 1972, 1973, 1974). Il faut en effet distinguer deux équilibres : l'équilibre de présentation (ou prévisionnel) qui ne figure que dans la loi de finances initiale, qui est discuté par les parlementaires et corrigé par une loi de finance rectificative, et l'équilibre d'exécution qui est l'équilibre constaté par la loi de règlement (LR) une fois l'année écoulée et le budget exécuté.

b L'ambition d'équilibre contraint toujours davantage les lois de finances

Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la LOLF dispose : « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ». Cet équilibre budgétaire et financier s'entend factuellement de celui qui résulte des ressources et des dépenses : il ne suppose pas un solde budgétaire nul ou positif, comme le montre l'article d'équilibre de la loi de finances.

Le 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel avait qualifié l'équilibre de principe fondamental du droit public financier. Il en déduit le vote préalable de la première partie de la loi de finances. La mise en discussion de la seconde partie n'est pas possible en l'absence « de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ». Le vote préalable de la première partie est repris à l'art. 42 LOLF. Le respect du principe d'équilibre conditionne le contenu de la seconde partie. Ainsi, l'adoption, en seconde partie, d'amendements modifiant les recettes ou les crédits prévus en première partie est possible dès lors que de telles modifications ne portent pas atteinte aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini et arrêté par le vote de la première partie, notamment au moyen de la règle du gage pour les dépenses supplémentaires⁶. Lorsqu'une disposition est annulée par le Conseil constitutionnel, elle est considérée comme séparable du reste de la loi de finances (et n'entraîne donc pas l'annulation de cette dernière) dans la mesure où elle ne remet pas en cause les données générales de l'équilibre budgétaire. Le gouvernement veille du reste, au cours de l'exécution, à déposer un projet de loi de finances rectificative lorsque les grandes lignes de l'équilibre économique et financier présentées en LFI sont bouleversées.

La notion d'équilibre inscrite dans notre Constitution relève d'une autre dimension puisqu'elle renvoie à une absence de déficit. La réforme constitutionnelle de 2008 a ainsi introduit à l'article 34 de la Constitution : « 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. » Cet ajout consacre pleinement l'objectif d'équilibre. Il amène également à remplacer les anciennes « lois de programme à caractère économique et social par des lois de programmation ». Chaque loi de finances s'inscrit au sein d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (cf. [chapitre 4](#)).

L'engagement européen de la France valorise le principe d'équilibre

Dès le traité de Maastricht (1992), le droit de l'Union européenne insiste sur l'équilibre. Il stipule notamment : « le caractère soutenable de la situation des finances publiques (...) ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas

de déficit public excessif ». En ce sens, il a également été vu, dans le [chapitre 4](#), les conséquences en droit interne du TSCG et son application.

L'enjeu actuel du principe d'équilibre est le pouvoir de contrôle, d'appréciation et de sanction et notamment celui du juge constitutionnel. Il devrait s'assurer que les lois de programmation des finances publiques respectent le principe (constitutionnel) d'équilibre. Une référence serait notamment la date prévue de retour à l'équilibre des finances publiques. Un pas supplémentaire serait que le Conseil constitutionnel vérifie que les lois de finances annuelles respectent les lois de programmation – ce que les lois de finances ne sont pas tenues de faire en l'état du droit – ou un principe constitutionnel d'équilibre. Or cela peut sembler difficile. En effet, le juge s'éloignerait d'une analyse juridique pure et devrait développer une expertise. Les décisions à prendre en faveur de finances publiques saines sont souvent politiques, constituent des choix gouvernementaux, de la majorité. Or le contrôle juridictionnel des choix politiques est généralement minimal. En outre, il est peu probable que le Conseil constitutionnel prenne le risque de censurer l'ensemble d'une loi de finances, privant la France de son budget dans les temps et affectant sa crédibilité sur les marchés financiers.

2.2 Le principe de sincérité

a Les parlementaires contrôlent l'exécution de la loi de finances et les hypothèses de son élaboration

Le principe de sincérité repose sur la nécessaire bonne et fiable information du Parlement. Le principe de sincérité s'inscrit dans l'obligation du consentement à l'impôt de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (art. XIV). Le principe d'universalité appelle un respect de la sincérité d'après le juge constitutionnel dans une décision de 1982 : « le principe de l'universalité budgétaire [...] répond au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement » (CC, décision n° 82-154 DC du 29/12/1982, LFI 1983, cons. 20).

Après les nombreux textes budgétaires déferés par les parlementaires devant le juge constitutionnel au motif d'insincérité, la décision du 21 juin 1993 du Conseil constitutionnel fait de ce motif un élément d'appréciation de la

constitutionnalité des lois de finances. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a accepté de vérifier la sincérité des prévisions des recettes de privatisation.

La LOLF a consacré le principe de sincérité des lois de finances (art. 32) dégagé par le juge constitutionnel et prévoit également la sincérité en matière comptable (art. 27). Cette extension du principe de sincérité au domaine des comptes de l'État est une nouveauté et a été consacrée sur le plan constitutionnel par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a introduit la sincérité des comptes publics à l'art. 47-2 al. 2. Ces enrichissements sont cohérents avec le contexte actuel de modernisation de la gestion des finances publiques, lequel requiert plus de transparence et de performance. L'article 47-2 de la Constitution confie à la Cour des comptes le soin d'assister le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle doit contrôler que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères ». Cette disposition s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 qui précise que le principe de sincérité s'entend comme « imposant l'exactitude des comptes » (décision n° 2001-448 DC, LOLF, cons. 61). Le contrôle peut être qualifié d'objectif car il s'agit d'un constat de l'exactitude matérielle. Le principe de sincérité comptable est une transposition des règles s'appliquant aux entreprises et notamment de l'art. L 123-14 du code de commerce : « les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise » ; l'article 27 LOLF, dispose dans son dernier alinéa que « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Le [chapitre 11](#) traitera en détail de la certification des comptes.

La sincérité des lois de finances, prévue à l'article 32 de la LOLF, fait davantage appel à la subjectivité : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. » La sincérité concerne la loi de finances et notamment ses prévisions budgétaires, lesquelles se fondent sur les informations alors disponibles. Le cas échéant, l'insincérité ne viendrait pas de l'acte même mais de son auteur, lequel aurait manifestement l'intention de tromper. Dès sa décision du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel indiquait que la sincérité se caractérisait également « par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes déterminées par la loi de finances ». L'opposition politique utilise systématiquement l'insincérité au sujet de la loi de finances initiale à l'endroit du gouvernement. La

responsabilité de la sincérité semblerait relever essentiellement du pouvoir exécutif.

b Le juge suprême n'est pas juge politique

Pour toutes ces raisons et notamment la délicate appréciation, le Conseil constitutionnel demeure prudent. Il ne se reconnaît pas compétent pour juger « les choix de gestion du gouvernement » (décision du 30 décembre 1996, loi de finances pour 1997). Si une loi de finances est insincère, c'est tout le projet qu'il faudrait revoir avec le risque qu'une année débute sans autorisation budgétaire. Il faudrait donc que l'atteinte soit suffisamment grave pour justifier la remise en cause de tout le calendrier budgétaire.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré la loi de finances pour insincérité, exerçant un contrôle limité à celui de l'erreur manifeste d'appréciation. L'exigence de la continuité de la vie nationale rend difficile une censure de la loi de finances. Il faudrait que le gouvernement ignorât délibérément les informations disponibles au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. Le Conseil constitutionnel donne toute sa place à la loi de finances rectificative dans sa décision du 27 décembre 2001 : « si au cours de l'exercice 2002 les recouvrements de recettes constatés s'écartaient sensiblement des prévisions il appartiendrait au gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative » (décision n° 2001-456 DC, LFI 2002, cons. 4). Le Conseil constitutionnel admet avec constance ne pas disposer « d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » et ne pourrait par exemple rectifier soi-même des prévisions de recettes et de dépenses qu'il estimerait erronées.

c Vers une nouvelle organisation de l'élaboration des lois de finances

Un enrichissement de la mise en œuvre du principe de sincérité consisterait en un assouplissement du monopole gouvernemental pour l'élaboration des lois de finances. À ce stade, l'élaboration est strictement gouvernementale, à savoir confiée à l'administration du ministère chargé des finances, nonobstant la communication d'informations aux commissions des finances (depuis la LOLF). Il conviendrait que l'élaboration en elle-même fût ouverte aux

parlementaires, y compris ceux de l'opposition. La participation active des parlementaires à cette « coproduction » du budget réduirait les possibilités de recours pour insincérité ou, à tout le moins, réduirait leur portée et renforcerait le niveau des informations disponibles et l'enrichissement des rapports annexés (élasticités des recettes, des dépenses, cadrage macroéconomique, éléments de chiffrage contradictoires, etc.).

Davantage de place a d'ores et déjà été ménagée au principe de sincérité grâce au rôle plus important donné à la Cour des comptes en matière de sincérité des prévisions budgétaires. Si son rôle historique est le contrôle des comptes, et donc de l'exécution (art. 57 et 58 LOLF et 47-2 de la Constitution), il devenait indispensable de l'impliquer également dans la préparation du budget. C'est ce qui est, en partie fait, avec le Haut Conseil des finances publiques vu au [chapitre 4](#).

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Le principe de sincérité budgétaire
- Le principe d'universalité
- L'équilibre des finances publiques
- Le principe d'annualité budgétaire
- Le principe d'unité budgétaire
- Le principe de spécialité budgétaire
- Les principes budgétaires sont-ils adaptés à une gestion moderne des finances publiques ?
- Le Conseil constitutionnel et les lois de finances

RÉFÉRENCES

Laurent Pancrazi, *Le principe de sincérité budgétaire*, Paris, L'Harmattan, 2012.

William Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris, LGDJ, 2009.

1. L'une des raisons de la guerre d'Indépendance américaine : les 13 colonies britanniques refusaient de payer des impôts à la Grande-Bretagne puisqu'elles n'étaient pas représentées en son parlement.

2. En l'espèce, il s'agissait de la caisse d'amortissement de la dette sociale, laquelle peut réaliser des opérations de trésorerie pour le compte de l'État mais non rembourser les emprunts. En tout état de cause, l'information complète du Parlement est obligatoire.

3. Suite à des révélations concernant le paiement en espèces, sur fonds spéciaux, de voyages effectués par le président de la République et ses proches.

4. Ils sont complétés en partie par des crédits alloués aux ambassades et inclus dans le budget du ministère des affaires étrangères.

5. C'est l'hypothèse développée de façon plus systématique par le philosophe allemand Peter Sloterdijk dans son ouvrage « *Repenser l'impôt* », Paris, 2012.

6. À noter que l'inverse n'est pas vrai : on ne peut pas gager une baisse de recettes par une économie en dépenses.

CHAPITRE 7

La structure du budget de l'État

SOMMAIRE

[1 Atteindre l'équilibre des finances publiques grâce à la LOLF](#)

[2 La formation de l'équilibre budgétaire](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ PAP / RAP
- ◆ Performance
- ◆ Normes de dépense (zéro volume et zéro valeur)
- ◆ Dépenses par destination et par nature
- ◆ Tableau de financement
- ◆ Charte de budgétisation
- ◆ Principaux postes de dépenses de l'État, par destination et par nature

La manière dont est structuré le budget de l'État résulte des principes budgétaires, tant classiques que récents, et de leur mise en musique par la LOLF. L'évolution de ces principes est notamment la traduction de la recherche de l'amélioration de la gestion publique. À cet égard, la LOLF a introduit le souci de la performance dans l'élaboration et la structuration du budget.

1 Atteindre l'équilibre des finances publiques grâce à la LOLF

1.1 La LOLF organise les lois de finances dans une logique de performance

L'ordonnance organique de 1959 ne répondait plus aux attentes dans un contexte de complexification des finances publiques et d'endettement. Les parlementaires avaient peu d'impact sur le budget et un faible contrôle puisque 95 % des crédits étaient reconduits par un seul vote (services votés). En outre, la spécialité était appliquée au niveau le plus fin, celui du chapitre, ce qui ne laissait pas de marge de manœuvre aux gestionnaires. La logique était celle des moyens et non des objectifs (et de leur atteinte). Le Parlement n'était pas formellement informé des objectifs des crédits inscrits au budget de l'État. La précision jouait contre la performance car elle ne permettait pas de mesurer les efforts mis en œuvre par politique publique ; le vote se faisait en moindre connaissance de cause. Quand l'endettement public a dépassé 60 % du PIB au début des années 2000, l'une des causes avancées était la lourdeur et l'opacité de l'action de l'administration et le manque d'efficacité de nombreuses dépenses.

Afin de donner davantage de transparence et de souplesse au budget de l'État, la nouvelle nomenclature budgétaire en missions, programmes et actions offre plus de lisibilité et ouvre la voie à une meilleure gestion. Les programmes sont déclinés par territoire et/ou par activité en budgets opérationnels de programme (BOP), confiés à des gestionnaires (responsables de BOP) lesquels sont placés au niveau le plus pertinent pour le programme considéré : administration centrale, niveau interrégional, régional ou départemental. Au niveau territorial, il s'agit souvent du préfet pour les politiques publiques relevant des services territoriaux placés sous son autorité¹ ou des directeurs de ces services, qui peuvent se voir déléguer par le préfet la qualité de RBOP ou être investis directement de cette fonction.

Le cycle de la loi de finances (cf. [chapitre 9](#)) de la LOLF donne des pouvoirs accrus au Parlement, notamment d'amendement et de contrôle. Le Parlement oriente les priorités de l'action publique en arbitrant entre les programmes d'une même mission. Les gestionnaires doivent se justifier devant les

parlementaires (justification au premier euro).

En matière de recherche de performance, chaque programme est doté d'un projet annuel de performance (PAP), lequel présente les coûts, les objectifs (dotés d'indicateurs de performance) : « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour l'année à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (art. 51-5 LOLF). Les objectifs ont vocation à être précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Il y a environ trois objectifs par programme afin que l'action publique demeure lisible et que les efforts ne soient dispersés².

La loi de règlement présente, pour chaque programme, les rapports annuels de performance (RAP) afin de rendre compte au pouvoir parlementaire de l'exécution de la loi de finances initiale et, le cas échéant, des lois de finances rectificatives. L'article 54-4 LOLF prévoit de joindre « au projet de règlement les rapports annuels de performance, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée (...) ». C'est chaque gestionnaire, à chaque niveau, qui justifie sa gestion.

Enfin, l'introduction d'une comptabilité générale répond aux attentes de sincérité et de clarté en décrivant la situation patrimoniale de l'État. La comptabilité d'analyse des coûts s'attarde sur le coût des actions, permettant de le confronter aux résultats (cf. [chapitre 11](#)).

Malgré une forte volonté, la performance budgétaire n'a pas encore été atteinte. Certains outils peuvent se révéler contre-productifs. Par exemple, les acteurs se concentrent sur les indicateurs, quitte à prendre de mauvaises décisions pour les atteindre au détriment de sujets nouveaux ou peu présents dans les indicateurs. *A contrario*, de nombreux indicateurs sont difficiles à renseigner, notamment dans le domaine social où la quantification et les effets sont difficiles à mesurer. Les médias mettent régulièrement en avant, par exemple, un indicateur relatif à la sécurité publique consistant en le nombre d'enquêtes élucidées qui privilégierait une concentration sur les affaires les plus simples voire la non prise de certaines plaintes. Enfin, la recherche de la performance chronophage et autocentrée serait même susceptible d'installer une « bureaucratie de la performance »³.

1.2 La progression de la dépense est arrêtée avant la discussion du budget

La norme de la dépense correspond à l'encadrement de la progression des dépenses d'une LFI indépendamment des recettes, lesquelles sont sensibles à la conjoncture (procyclicité). La tentation pourrait être grande de dépenser plus en cas de recettes plus importantes que prévues. Depuis 1997, le gouvernement démarre l'élaboration du PLF par cette auto contrainte. L'emploi de la norme de dépense en faveur de l'équilibre des finances publiques existe depuis 2002 puisqu'elle adopte la règle du « zéro volume » : la progression de la dépense ne peut excéder celle de l'inflation⁴.

Cependant, l'application de la règle « zéro volume » avait montré la possibilité de recycler des économies dites de constatation, notamment relatives à la charge de la dette et des pensions des fonctionnaires : lorsque ces dépenses se révèlent plus faibles que prévues, la contrainte sur les autres dépenses était desserrée d'autant. Aussi la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 a-t-elle introduit une norme de dépense plus rigoureuse encore : la règle « zéro valeur », qui exigeait un gel des dépenses en euros courants et s'entend hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions et hors engagements financiers de l'État. Ainsi, des économies liées à la charge de la dette ou aux pensions des fonctionnaires ne peuvent pas être redéployées et contribuent obligatoirement à la réduction du déficit. L'article 8 de la LPFP 2014-2019 a durci cette norme en valeur, en prévoyant non plus un gel mais une diminution de ces dépenses de 2015 à 2017.

C'est la lettre de cadrage du Premier ministre qui fixe la norme de la dépense. De nombreuses dépenses étant inéluctables, le gouvernement et son administration disposent d'une faible marge de manœuvre lors de l'élaboration du PLF. L'arbitrage du Premier ministre porte ainsi davantage sur une répartition des économies à réaliser. De nouvelles dépenses sont donc conditionnées par la réduction d'autres : on parle de « redéploiement » de crédits.

Jusqu'en 2006, la norme de la dépense était limitée au strict budget de l'État. Dès la préparation du PLF pour 2008, le périmètre a été élargi afin de prendre en compte plus de charges publiques et d'éviter des stratégies de contournement, consistant à déplacer des dépenses hors du périmètre de la

norme. Ont été intégrés les prélèvements sur recettes (PSR), les affectations des recettes à d'autres entités (des opérateurs par exemple). Les affectations de recettes sont des moindres recettes, c'est-à-dire indirectement des dépenses. Pour être fidèle à la réalité sont cependant sorties de la norme les dépenses transférées (typiquement les dépenses dont la responsabilité a été transférée aux collectivités territoriales).

C'est la charte de budgétisation, établie par le ministère des finances et des comptes publics, qui définit les règles d'intégration de tout mouvement qui affecte directement ou indirectement le niveau de dépense de l'État. L'actuelle charte est présentée dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Dans le cadre de la dynamique de décentralisation, l'État réalise une économie lorsqu'il transfère plus de dépenses que de recettes⁵. S'il y a désormais une obligation constitutionnelle de compensation financière des transferts de compétences aux collectivités territoriales et une disposition organique équivalente, prévue par le code de la sécurité sociale, pour les ASSO⁶, les bénéficiaires des missions supplémentaires estiment ne pas bénéficier d'une compensation à la hauteur de leurs nouvelles obligations. En effet, la garantie de transfert initiale ne préjuge pas du dynamisme relatif des recettes transférées par rapport aux dépenses qu'elles couvrent.

2 La formation de l'équilibre budgétaire

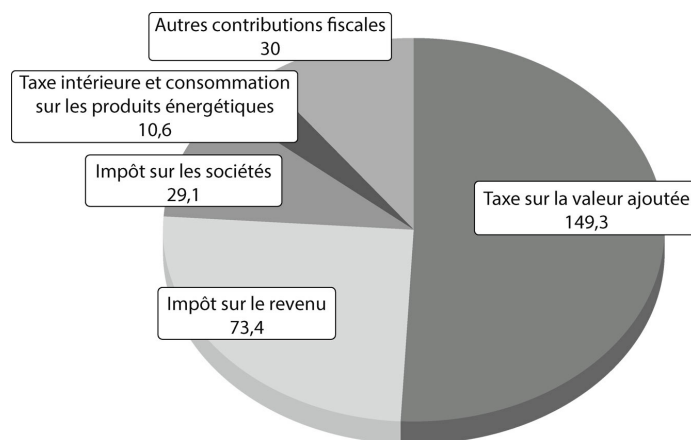
La loi de finances présente les ressources de l'État, puis les dépenses selon une double nomenclature. Des recettes et des dépenses résultent un tableau d'équilibre.

2.1 Les ressources de l'État

La loi de finances synthétise chaque année l'ensemble des ressources à la disposition de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques et figurant dans son budget.

L'essentiel de ces ressources vient des recettes fiscales – soit plus de 90 % du

total des recettes hors emprunt – constituées d’impôts directs ou indirects prélevés à la fois sur les citoyens et les entreprises. Les autres recettes de l’État, outre l’emprunt, sont dites non fiscales et se composent notamment du produit de son patrimoine et des amendes (cf. [graphique 1](#)).

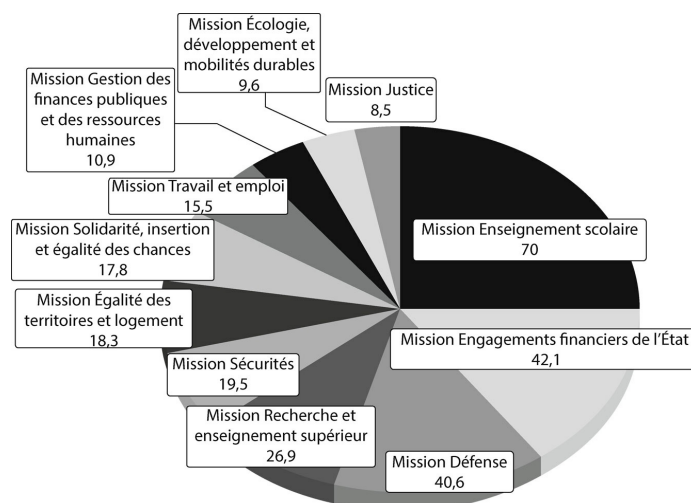


Source : auteurs (données direction du budget).

Graphique 1 – La décomposition des recettes fiscales de l’État (LFI 2017), en Md€

2.2 Les dépenses de l’État sont ventilées par destination et par nature

À des fins de bonne compréhension de la dépense publique, la LOLF prévoit une double présentation des crédits de chaque programme : par destination (les missions, structurées en programmes eux-mêmes décomposés en actions) et par nature (les titres, décomposés en catégories).



Source : auteurs (données direction du budget).

Graphique 2 – La décomposition par destination des dépenses de l’État (LFI 2017), en Md € (principales missions)

La décomposition du budget par missions (*cf.* [graphique 2](#)) permet aux citoyens et à leurs représentants d’identifier à quelles fins sont consacrées les recettes de l’État. En l’occurrence, les missions les plus importantes en volume sont l’enseignement scolaire, les engagements financiers de l’État (c’est-à-dire la dette) et la défense : respectivement 70, 42,1 et 40,1 Md€ de crédits de paiement en LFI 2017).

Plus finement que le programme, l’action précise la partie de la politique publique ministérielle concernée, de manière à permettre le suivi de l’utilisation des deniers publics et de l’évaluer. C’est l’action qui, dans les PAP, est assortie des indicateurs de performance.

Cette nouvelle nomenclature par destination est croisée, de manière matricielle, avec la nomenclature par nature de dépenses définie à l’art. 5 de la LOLF (sept titres et 18 catégories, *cf.* tableau 1). Cette dernière nomenclature est plus classique et se situe dans la continuation de la présentation des crédits du budget de l’État sous l’empire de l’ordonnance organique de 1959. Toutefois, ses conséquences sont différentes sous le régime de la LOLF, la ventilation entre titres étant indicative à l’exception des dépenses de personnel (concept de fongibilité asymétrique, *cf.* [chapitre 6](#)). Elle apporte pour autant un éclairage utile sur la destination du budget de l’État, dont on peut ainsi relever qu’il est consacré à près de 40 % à des dépenses de personnel et à moins de 3,5 % à des dépenses d’investissement.

Tableau 1 : Ventilation par nature des crédits – LFI 2017

Titre et catégories	En % du budget de l’État et en montants de crédits de paiement
Titre 1 : dotations des pouvoirs publics (Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Haute Cour de justice, Cour de justice de la République).	0,3 % 1,0 Md€
Titre 2 : dépenses de personnel (rémunération d’activité ; cotisations et contributions sociales ; prestations sociales et allocations diverses).	39,5 % 138,4 Md€
Titre 3 : dépenses de fonctionnement (dépenses de fonctionnement	14,5 %

autres que celles de personnel ; subventions pour charges de service public).	50,7 Md€
Titre 4 : charges de la dette de l'État (intérêts de la dette financière négociable ; intérêts de la dette financière non négociable ; charges financières diverses).	11,9 % 41,6 Md€
Titre 5 : dépenses d'investissement (dépenses pour immobilisations corporelles de l'État ; dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État).	3,2 % 11,2 Md€
Titre 6 : dépenses d'intervention (transferts aux ménages ; transferts aux entreprises ; transferts aux collectivités territoriales ; transferts aux autres collectivités ; appels en garantie).	28,4 % 99,6 Md€
Titre 7 : dépenses d'opérations financières (prêts et avances ; dotations en fonds propres ; dépenses de participations financières).	2,2 % 7,6 Md€

Source : Auteurs (données : LFI 2017).

2.3 L'équilibre du budget et le tableau de financement de l'État

L'équilibre du budget est une notion à la fois budgétaire et financière et se traduit par deux tableaux, d'équilibre et de financement, portés par l'article d'équilibre (cf. [chapitre 10](#)) de chaque LFI.

La première renvoie au solde du budget, soit à la différence entre les recettes (hors emprunt) et les dépenses (hors remboursement du capital de la dette). Pour 2017, la LFI prévoit ainsi un déficit de 69,3 Md€ pour le budget de l'État (74,7 Md€ pour son budget général).

Tableau 2 : Tableau d'équilibre de la LFI 2017 (en M€)

	RESSOURCES	CHARGES	SOLDE
Budget général			
Recettes fiscales brutes/dépenses brutes	401 182	427 369	
À déduire : remboursements et dégrèvements	108 834	108 834	
Recettes fiscales nettes/dépenses nettes	292 348	318 536	
Recettes non fiscales	14 505		

Recettes totales nettes/dépenses nettes	306 853	318 536	
À déduire : prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	63 064		
Montants nets pour le budget général	243 789	318 536	– 74 747
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	3 930	3 930	
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	247 719	322 466	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	2 135	2 135	0
Publications officielles et information administrative	192	177	15
Totaux pour les budgets annexes	2 328	2 312	15
<i>Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :</i>			
Contrôle et exploitation aériens	53	53	
Publications officielles et information administrative	0	0	
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours	2 381	2 366	15
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	76 804	76 143	662
Comptes de concours financiers	127 225	126 893	331
Comptes de commerce (solde)			4 360
Comptes d'opérations monétaires (solde)			59
Solde pour les comptes spéciaux			5 412
Solde général			– 69 320

Source : LFI 2017, article 50.

La seconde renvoie au besoin annuel de financement de l'État, qui résulte de l'addition de son déficit budgétaire et des amortissements de dette à moyen et

long termes (renouvellement des emprunts arrivant à échéance). L'article d'équilibre de la loi de finances (*cf.* [chapitre 9](#)) comporte un tel tableau de financement, nécessairement équilibré qui indique quelles sont les ressources qui financent ce besoin de financement (*cf.* tableau 2). Le même article autorise en conséquence l'émission d'emprunts.

Tableau 3 : Tableau de financement de l'État pour 2017 (en Md€)

Besoin de financement	
Amortissement de la dette à moyen et long termes	115,2
Dont remboursement du nominal à valeur faciale	112,8
Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)	2,4
Amortissement des autres dettes	–
Déficit à financer	69,3
Autres besoins de trésorerie	0,9
Total	185,4
Ressources de financement	
Emission de dette à moyen et long termes, nette des rachats	185,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	–
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	–
Variation des dépôts des correspondants	– 5,1
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	1,0
Autres ressources de trésorerie	4,5
Total	185,4

Source : LFI 2017, article 50.

La loi de règlement – laquelle arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État – présente un tableau de financement qui décrit l'exécution. La comparaison avec le tableau de financement de la LFI est révélatrice de la sincérité du PLF nonobstant les éléments non prévisibles.

*

Les objectifs de performance et d'équilibre marquent la présentation du budget de l'État. Sur le plan juridique, ils transparaissent aussi dans la manière dont les différentes catégories de lois de finances sont bâties et s'articulent entre elles.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La présentation et la nomenclature du budget de l'État
- L'apport de la LOLF par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances
- La mesure des performances dans la LOLF
- Objectifs et indicateurs de performances
- La LOLF a-t-elle des incidences sur les finances des établissements publics et celles des collectivités territoriales ?

RÉFÉRENCES

Ministère de l'économie et des finances, juin 2012, *Guide pratique de la LOLF. Comprendre le budget de l'État*.

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiquelolf20>

Cour des comptes, novembre 2011, *Loi organique aux lois de finances (LOLF), un bilan pour de nouvelles perspectives*.

Ministère chargé des finances, publication annuelle, *Les chiffres clés du budget de l'État* ;
<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/documentation-budgetaire/les-chiffres-cles-du-budget-de-letat.html>

-
1. Hors justice, défense, éducation nationale, enseignement supérieur, finances publiques.
 2. La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) de l'Assemblée nationale contrôle en particulier l'effectivité et la pertinence des indicateurs de performance. Elle publie des rapports comprenant des recommandations à l'attention du gouvernement.
 3. Jean Arthuis, 2005.
 4. La mission « remboursements et dégrèvements d'impôts » est exclue de la norme tout comme l'ensemble des crédits évaluatifs (par opposition aux crédits limitatifs sous norme sauf budgets annexes) hors pensions et service de la dette (comptes d'affectation spéciale, fonds de concours, comptes de concours financiers, etc.).
 5. Lesquelles peuvent consister en des affectations de tout ou partie de taxes.
 6. Art. L. 131-7 du CSS, tel que modifié par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie et art. LO. 111-3, introduit par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

CHAPITRE 8

Les lois de finances

SOMMAIRE

[1 Les trois catégories de lois de finances](#)

[2 Domaines obligatoire, exclusif, partagé et interdit des lois de finances](#)

NOTIONS ET DONNÉES À MAÎTRISER

- ◆ Lois de finances initiale, rectificative, de règlement
- ◆ La structure des lois de finances (article liminaire, première partie, deuxième partie)
- ◆ Domaines de la loi de finances (exclusif, partagé, interdit) ; cavalier budgétaire

À l'initiative du pouvoir exécutif, les lois de finances (LF) permettent au Parlement d'approuver et d'amender le travail préparatoire de l'administration. C'est bien la représentation nationale qui doit formellement autoriser la levée de l'impôt et choisir les grandes masses de dépenses. La singularité des LF conduit à distinguer leurs domaines exclusif obligatoire, exclusif facultatif, partagé et interdit. Dans l'année N-1, la loi de finances initiale (LFI) est préparée et votée. Le cas échéant, en N, une loi de finances rectificative (LFR) peut l'ajuster¹. Enfin, en N+1, la loi de règlement (LR) fera le bilan de l'exécution des LFI et LFR.

1 Les trois catégories de lois de finances

Actes de prévision, d'autorisation et de contrôle, les lois de finances

permettent une gestion responsable et performante des finances publiques.

Les lois de finances sont consacrées à l'article 34 de la Constitution : « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous réserves prévues par une loi organique ». L'article 1^{er} LOLF précise : « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui résultent (...) elles tiennent compte d'un équilibre économique défini ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent ».

Il existe des catégories de lois de finances. La loi de finances initiale (LFI) est un acte de prévision et d'autorisation juridique constituant le document central des finances de l'État. La loi de finances rectificative (LFR) modifie la LFI notamment pour accompagner les évolutions conjoncturelles et politiques. La loi de règlement (LR) arrête le montant définitif des recettes et dépenses exécutées, et le solde budgétaire. Enfin, la loi de finances spéciale (art. 45 LOLF) existe lorsque la LFI n'a pu être promulguée avant le début de l'année (procédure d'urgence).

1.1 La LFI autorise la perception des ressources et arrête l'équilibre budgétaire

a La LFI présente en année N-1 le budget de l'année N et autorise son exécution

La LFI est un document obligatoire qui rend possible la continuité de la vie publique. En effet, sans son adoption, l'État ne pourrait ni percevoir les recettes de l'année et notamment recouvrer les impôts ni autoriser les dépenses. Cela traduit le nécessaire consentement à l'impôt des citoyens (cf. [chapitre 5](#)). En conformité avec le principe d'annualité de l'autorisation de perception des impôts prévu à l'article 34 LOLF, l'article 1^{er} de la LFI autorise la perception des impôts existants qui sont affectés à l'État, aux collectivités territoriales et aux autres administrations publiques.

L'ouverture de crédits par la LFI précise le montant et l'objet de la dépense. Les lois de finances affectent les crédits en fonction d'objectifs déterminés et

de résultats et leur emploi doit être justifié au premier euro, comme le développe le [chapitre 7](#). Les ordonnateurs et les comptables exécuteront cette LFI durant l'année modulo les marges de manœuvre des gestionnaires et les LFR.

La LFI est un acte politique puisqu'elle permet au gouvernement de mettre en œuvre sa politique (par exemple les recrutements d'enseignants pour la LFI 2017) qui est traduite et autorisée concrètement. Son adoption par le Parlement donne à ce dernier le pouvoir de valider les orientations gouvernementales, de les discuter, de les préciser et, le cas échéant, de les amender. Cet acte financier résume in fine toute l'action gouvernementale.

b La LFI comporte un article liminaire donnant une vision d'ensemble des finances publiques

La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit, en son article 7, que les LFI, LFR et LFSS comportent « un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre ». Il figure obligatoirement dans les PLF depuis le PLF 2014.

Cet article liminaire donne aux parlementaires une vision d'ensemble de l'état des finances publiques, au-delà de celles de l'État, et de ses perspectives. C'est dans le même esprit que chaque PLF précise, dans le cadre du tableau de synthèse, « les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques » pour les années N-2 et N-1.

L'article liminaire répond également à un objectif de transparence quant à la présentation des soldes budgétaires retenue par le gouvernement. L'exposé des motifs des PLF, PLFR et PLFSS doit d'ailleurs indiquer « si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ».

c La structure de la LFI est claire, ce qui facilite

sa compréhension et son exécution

La « loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes » (art. 34 LOLF).

La première partie dispose sur les ressources qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année, c'est-à-dire les dispositions qui « constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir un objet » (titre I) et celles qui assurent l'équilibre des ressources et des charges (titre II). En sus de l'autorisation de perception vue plus haut, les autres articles fiscaux du titre I concernent les modifications fiscales ayant un effet sur l'année de la LFI. Ce titre dispose aussi sur les affectations de ressources, notamment au profit des collectivités territoriales et des comptes spéciaux du Trésor. Enfin, deux articles fixent le montant des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et du budget de l'Union européenne (art. 6 LOLF).

Le titre II est constitué d'un seul article dit d'équilibre qui est la clé de voûte de la loi de finances. Il fixe les données générales de l'équilibre budgétaire présentées dans un tableau d'équilibre (art. 37-1 LOLF) (*cf.* [chapitre 7](#)). Il évalue les ressources fiscales et non fiscales (détaillées dans l'état A annexé à la LF) et présente les masses budgétaires pour le budget général, les comptes annexes et les comptes du Trésor. Ce faisant, il indique les soldes budgétaires et, par voie de conséquence, le niveau de déficit prévisionnel, lequel sera donc autorisé par la LF. Le tableau est synthétique et présente les ressources brutes du budget général correspondant aux recettes fiscales et non fiscales diminuées des remboursements et dégrèvements d'impôts aboutissant aux « ressources nettes », puis diminuées des PSR aboutissant aux « montants nets pour le budget général ».

Comme vu dans le chapitre précédent, la LOLF complète cette présentation avec le tableau de financement, lequel évalue les ressources et les charges de trésorerie permettant l'équilibre financier, suite aux autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État. Cet article fixe également le plafond autorisé des emplois en équivalents temps plein rémunérés par l'État. Enfin, conformément à la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001, une disposition de la loi de finances présente l'utilisation des éventuels surplus du produit des impôts (généralement à des fins de réduction du déficit budgétaire).

La seconde partie de la LFI ne peut être abordée qu’après l’adoption de la première partie (art. 42 LOLF). En effet, ce n’est qu’après des recettes autorisées et l’équilibre établi que la dépense peut être engagée. Cette partie permet de répertorier les missions pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. Chaque mission regroupe les crédits consacrés à une politique publique. Les crédits sont arrêtés en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Est rappelé le plafond des autorisations d’emplois par département ministériel et par budget annexe. Sont également prévus les chapitres pouvant bénéficier d’une majoration du plafond de report de CP (cf. [chapitre 10](#)).

Le titre II de la seconde partie peut comporter diverses nouvelles mesures fiscales et budgétaires dépourvues d’incidence financière sur le budget de l’année N.

Enfin, les états annexés (de A à E) complètent des dispositions de la loi de finances dont ils font partie. L’état A « tableau des voies et moyens » précise les évaluations des recettes fiscales (détaillées par impôt) et non fiscales, les PSR, les recettes des budgets annexes et des deux catégories de comptes spéciaux dotés de crédits. L’état B ventile les crédits AE et CP entre les missions du budget général. L’état C répartit par mission et programme les crédits des budgets annexes. L’état D répartit les crédits des comptes de concours financiers et d’affectation spéciale. Enfin, l’état E répartit les autorisations de découvert des comptes de commerce et des comptes d’opérations monétaires.

1.2 Les LFR peuvent aménager les engagements de la LFI

a Au cours de l’exécution, les LFR adaptent et modifient la LFI

Les LFR (art. 35 LOLF), également appelées « collectifs budgétaires », interviennent au cours de l’année pour modifier la LFI. Il y en a eu une en 2016 : celle dite de fin d’année, du 29 décembre. Elles ont le monopole de telles modifications². Il y en a aujourd’hui une ou plusieurs par an. Elles permettent de prendre en compte les évaluations révisées des ressources, de

modifier les crédits au-delà de ce que le gouvernement peut faire seul lors de l'exécution (par voie réglementaire) et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte. Elles permettent aussi d'intégrer de nouvelles priorités gouvernementales (suite, par exemple, à des élections³, à un changement de Premier ministre).

Les LFR sont soumises aux mêmes règles que les LFI en ce qui concerne leur contenu et leur dépôt à l'Assemblée nationale. En revanche, la discussion des crédits n'a pas lieu mission par mission et seul le ministre chargé du budget est chargé de soutenir le projet de loi. Les débats sont relativement brefs. À l'instar des LFI, les LFR fixent des plafonds de dépenses et des autorisations d'emplois et présentent un tableau d'équilibre. L'article 53 de la LOLF prévoit leur accompagnement par un rapport présentant la situation économique et budgétaire justifiant la LFR et une annexe explicative détaillant et justifiant les modifications de crédit proposées. Enfin, des tableaux rappellent les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours (décrets d'annulation, de répartition, de virement, de transfert).

b Les LFR peuvent altérer le pouvoir budgétaire parlementaire

Le principe de sincérité appelle le dépôt, par le gouvernement (qui en a le monopole), d'une LFR lorsque l'équilibre défini en LFI risque d'être bouleversé. À l'inverse, la fragmentation de l'autorisation budgétaire nuit au principe d'unité et au contrôle par le Parlement, d'autant plus que les LFR sont adoptées dans l'urgence, et, pour celle(s) de fin d'année, en même temps que l'examen du PLF. En outre, considérer les LFR comme des lois de validation des décisions budgétaires au cours de l'année par le gouvernement amoindrirait encore le pouvoir budgétaire législatif. En fin d'année, les LFR sont courantes et ratifient les décrets d'avance, le plus souvent la semaine de décembre lors de laquelle l'Assemblée nationale a terminé la première lecture de la LFI de l'année suivante.

1.3 La LR rend compte de l'exécution

a La LR constate et approuve les comptes

La LR achève le cycle budgétaire. À la différence des autres lois de finances, elle ne comprend pas des actes de prévision et d'autorisation mais constitue un acte de constatation et d'approbation : elle « arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'exercice précédent » (art. 37 LOLF). La LR constate le solde budgétaire de l'année ; approuve, le cas échéant, des différences entre ces résultats et les prévisions ; autorise, le cas échéant, une augmentation des découverts du Trésor. Elle permet au Parlement d'examiner les comptes de l'État notamment en procédant à la ratification, le cas échéant, des décrets d'avance intervenus depuis la dernière loi de finances et d'apurer les pertes et les profits des comptes spéciaux. Un tableau de financement, symétrique à celui de la LFI, confronte les résultats d'exécution avec les données prévisionnelles.

b La LR permet d'évaluer la performance des lois de finances

La LR procède du souci d'un contrôle politique *a posteriori*. C'est à cette fin que la LOLF a aménagé une meilleure articulation avec la LF de l'année et l'a faite évoluer d'une ratification comptable à un levier d'évaluation des politiques publiques. L'art. 46 LOLF oblige une approbation rapide de la LR après la clôture d'un exercice budgétaire, le texte devant être déposé, au plus tard, le 1^{er} juin de l'année N+1. L'adoption de la LR de l'année N (au moins en première lecture) est une condition *sine qua non* du début de la discussion en séance publique du projet de LFI de l'année N+2 (art. 41 LOLF). L'idée est d'installer un « chaînage vertueux » entre les différents cycles budgétaires.

Le projet de LR doit être accompagné de la certification par la Cour des comptes de la régularité et de la sincérité des comptes de l'État. La Cour des comptes nourrit la réflexion des parlementaires relative à l'exécution du budget⁴. Les états financiers obligatoires permettent, en outre, la présentation d'un bilan et d'un compte de résultat. Enfin, les RAP de LR permettent de confronter les résultats aux objectifs des PAP de la LFI.

2 Domaines obligatoire, exclusif, partagé et interdit des lois de finances

Le législateur est contraint par les dispositions organiques dans le contenu des lois de finances qu'il vote. Ces dernières, notamment les lois de finances initiale et rectificative, ont en effet un domaine très encadré par l'article 34 de la LOLF.

2.1 Les lois de finances ont un domaine exclusif

a Le domaine exclusif obligatoire

Une loi de finances initiale doit obligatoirement comprendre certaines dispositions. En effet, elle ne saurait exister sans moyen et donc sans l'autorisation de perception des ressources de l'État. Il convient de connaître le montant de ces moyens, ce qui appelle une évaluation (sincère) du produit des recettes. Afin de respecter le principe d'équilibre et de maîtriser les coûts, la loi de finances fixe le montant des AE et des CP du budget général et les plafonds des autorisations d'emplois, ainsi que les données générales de l'équilibre budgétaire (tableau d'équilibre). Enfin, pour assurer son financement complet, une LFI doit présenter les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État. Cela implique l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie (tableau de financement). Ces dispositions ne peuvent figurer dans une loi ordinaire.

b Le domaine exclusif facultatif

Certaines dispositions, sans être obligatoires, doivent faire partie de la loi de finances lorsqu'elles existent. Il en est ainsi des affectations de recettes au sein du budget de l'État, des affectations à une autre personne morale d'une imposition de toute nature ou d'une ressource de l'État, de l'évaluation des prélèvements sur recettes (au profit des collectivités territoriales et du budget de l'Union européenne).

Les lois de finances ont également vocation à ratifier des décrets établissant des revenus pour services rendus, relatifs aux dérogations au principe de dépôt auprès de l'État des disponibilités des collectivités territoriales (unité de trésorerie), au plafond de variation nette de la dette ou à la majoration du plafond de report de crédits. Font aussi partie du domaine réservé des lois de finances, l'autorisation de l'octroi de garanties de l'État et la fixation de leur régime, et l'autorisation des prises en charge des dettes de tiers et la fixation de leur régime.

2.2 D'autres dispositions ne sont pas propres aux lois de finances

a Le domaine partagé

Le domaine partagé des lois de finances recouvre des éléments qui peuvent se trouver en loi de finances mais pourraient également l'être dans une loi ordinaire. Il en va ainsi des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année, des modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, de l'approbation des conventions financières, des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, des dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Naturellement, toute disposition ayant une incidence sur l'équilibre budgétaire de l'État doit *in fine* être ratifiée par une loi de finances, par exemple une LFR si ces dispositions interviennent en cours d'exercice budgétaire.

b Le domaine interdit

Ce qui ne peut faire partie des domaines obligatoire, exclusif ou partagé est interdit dans les lois de finances. Ces dispositions interdites sont appelées « cavaliers budgétaires » et peuvent être censurées par le CC. Par exemple,

l'article 132 de la LFI 2017 modifiait les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique, or la circonstance qu'une disposition législative puisse éventuellement avoir une incidence budgétaire ne suffit pas à la faire entrer dans le domaine des LF. La tentation est grande d'insérer des cavaliers budgétaires dans les LF dans la mesure où la procédure parlementaire relative aux lois de finances est plus rapide que celle d'une loi ordinaire (cf. [chapitre 9](#)). *A contrario*, une loi ordinaire ne peut contenir des dispositions appartenant au domaine exclusif.

*

Les politiques publiques, les choix politiques sont mis en œuvre grâce aux lois de finances et les moyens qu'elles accordent. Par conséquent, ces textes législatifs revêtent une importance particulière ; ils sont la condition *sine qua non* de l'action publique. Aussi, il convient d'accorder une attention soutenue aux processus et conditions de leur élaboration.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Les lois de finances
- Le domaine de la loi de finances

-
1. Dans la pratique, il y a souvent plusieurs LFR par an.
 2. Décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet 1991.
 3. Quatre LFR en 1981.
 4. La Cour des comptes rédige des notes d'exécution budgétaire (NEB), une par mission, pour la préparation du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice N-1, remis au Parlement parallèlement au projet de loi de règlement en application de l'article 58-4° LOLF. L'information sur l'exécution N-1 dont dispose le Parlement lors du débat d'orientation des finances publiques en est fiabilisée.

CHAPITRE 9

La préparation et l'adoption du budget de l'État

SOMMAIRE

[1 Les phases politiques et administratives de l'élaboration des lois de finances](#)

[2 Les règles et modalités d'adoption des lois de finances par le Parlement](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Lettre de cadrage
- ◆ PMT
- ◆ Lettre plafond
- ◆ Conférences budgétaires
- ◆ DOFP
- ◆ Bleu ; jaune ; orange
- ◆ Irrecevabilité financière ; gage

Le budget constitue le document comptable retraçant l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses, alors que la loi de finances (LF) est l'acte juridique par lequel le Parlement autorise la levée de l'impôt et l'exécution de la dépense. Sous la V^e République, sa préparation et son dépôt demeurent le monopole du gouvernement. Avec la LOLF (2001), le Parlement a toutefois été davantage intégré. La procédure budgétaire est caractérisée par la préparation du projet de loi de finances (PLF) par le gouvernement sous l'autorité du Premier ministre (art. 38 LOLF) et sa

discussion puis son adoption par le Parlement.

1 Les phases politiques et administratives de l'élaboration des lois de finances

Phases politiques et administratives sont indissociablement liées.

1.1 Le rôle du pouvoir exécutif dans l'élaboration des lois de finances

Le pouvoir exécutif a une maîtrise complète de la préparation du PLF : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres » (art. 38 LOLF). Le contexte actuel fait de l'élaboration du PLF un moteur de recherche de performance, d'économies et de répartition de l'effort budgétaire.

a Les ministères négocient la hauteur de leurs moyens...

En janvier, un séminaire gouvernemental élabore la stratégie budgétaire générale pour l'année suivante. En parallèle, les ministères recensent et évaluent leurs besoins pour le prochain budget (la stratégie ministérielle de réforme).

En outre, pour chaque ministère, la direction du budget réalise ses propres estimations afin de garantir la soutenabilité de la prévision à moyen terme (PMT, sur trois ans). Après synthèse de ces travaux, le Premier ministre adresse en mars ou avril les lettres de cadrage individualisées aux ministres leur précisant les orientations qu'ils doivent suivre pour élaborer leurs budgets et imposant la norme de dépense.

Chaque ministère doit, entre février et avril, étudier, avec le ministère chargé du budget, les réformes structurelles relatives à son administration (par

exemple en termes de redéploiement de personnels ou de réorganisation territoriale du réseau le cas échéant). En parallèle, la direction du budget rencontre les directions financières des ministères techniques afin d'étudier, au cours de conférences, leurs demandes de crédits et d'effectifs, lesquelles doivent être cohérentes avec le cadrage budgétaire global. À la fin de cette période, les conseillers du Premier ministre organisent des réunions afin de traduire en réformes les économies structurelles identifiées.

Afin de respecter la démarche de performance, la direction du budget et les ministères techniques élaborent, en avril, les objectifs et les indicateurs de performance qui seront présentés lors du débat d'orientation des finances publiques et qui constitueront le socle des projets annuels de performance.

En mai sont présentées au ministre chargé du budget les propositions budgétaires, résultats des réunions entre ses services et ceux des ministères techniques. Le Premier ministre s'appuie sur ces restitutions pour adresser, à chaque ministre, en juin, une lettre plafond qui arrête le montant maximum des crédits par mission, les plafonds d'emplois ainsi que les réformes à mettre en œuvre.

b ... ainsi que leur ventilation conformément
à la nomenclature budgétaire

Entre juin et septembre se tiennent les conférences de répartition entre les ministères techniques et la direction du budget. Le but est de répartir les crédits des missions entre leurs différents programmes (pour mémoire, une mission peut être pluri-ministérielle alors que le programme est mono-ministériel) tout en vérifiant la soutenabilité et la sincérité des répartitions proposées par les ministères. Les responsables de programme précisent leurs stratégies et les objectifs à atteindre. Aussi, les documents budgétaires, et notamment les projets annuels de performances (les « bleus », cf. encadré 2) et la justification au premier euro des crédits, peuvent être terminés pendant l'été. À ce stade, étant donné la contrainte temporelle, les responsables de programme n'ont guère la possibilité d'échanger avec leurs responsables de budgets opérationnels de programme ou les préfets, lesquels seront pourtant chargés de l'exécution.

Le PLF est ensuite examiné par le Conseil d'État et adopté en Conseil des ministres dans la seconde quinzaine du mois de septembre. La LOLF

n'impose au gouvernement qu'une obligation de résultat : le délai imposé par l'article 39 : « Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. »

ENCADRÉ 1 : LA « CHROMATOLOGIE » BUDGÉTAIRE

Les « jaunes » sont des annexes générales, prévues à l'article 51 – 7° de la LOLF mais définies par les lois et règlements. Ils doivent être déposés devant le Parlement avant la discussion des opérations auxquelles ils se rattachent : ce sont des fiches récapitulant les efforts financiers en faveur ou en provenance de certains secteurs tels que l'Union européenne, la gestion de certains organismes tels que les agences de l'eau, le bilan de certains secteurs d'activité telle la formation professionnelle et les éléments importants de la gestion publique telle la politique de l'État actionnaire. Leur but est de replacer ces activités dans un contexte pluriannuel et de les analyser afin de dresser un bilan des actions menées lors des exercices précédents. Le nombre avait considérablement augmenté pour dépasser les 30 au début des années 2000, ce qui entraîna une réduction de leur nombre par souci de visibilité. Ainsi, le PLF pour 2008 était accompagné de 18 jaunes. Le choix d'une information la plus exhaustive des parlementaires conduisit le PLF pour 2017 à en présenter 28.

Parmi les documents annexés les plus importants figurent les annexes explicatives, dites « bleus budgétaires ». Ceux-ci sont accompagnés des projets annuels de performance (PAP). Le but de ces documents est d'expliquer précisément chaque article du projet de loi de finances déposé par le gouvernement, de telle sorte que le Parlement puisse apprécier la justification, la pertinence et les perspectives des mesures envisagées, assurant ainsi un contrôle effectif des finances publiques.

Les « oranges » sont apparus avec la loi de finances pour 2005 et sont aussi nommés documents de politique transversale (DPT). Il s'agit de documents qui, pour chaque politique concernée (par exemple, la politique immobilière de l'État), développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, les objectifs et indicateurs y concourant. Ils approfondissent la vision d'ensemble des politiques publiques déjà offerte par les jaunes en se concentrant notamment sur les actions interministérielles recouvrant plusieurs missions, demandant un effort supplémentaire de coordination et une explication adaptée. Leur objectif affiché est d'améliorer la coordination par un ministre chef de file d'actions de l'État relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle et de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs (circulaire du 29 mars 2007). Chaque orange comprend trois parties : la première présente les différentes politiques transversales en listant les programmes concernés ; la deuxième partie envisage une présentation stratégique des politiques transversales étudiées ; la troisième partie est constituée d'annexes explicatives.

1.2 Le débat d'orientation des finances publiques

permet au Parlement de jouer un rôle actif

Afin que le Parlement puisse, par la suite, examiner de manière avertie le PLF qui lui sera soumis, un débat d'orientation des finances publiques (DOFP) est prévu en amont, fin juin. Il s'agit de l'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire (DOB) qui était systématique depuis 1998. L'article 48 de la LOLF prévoit que le rapport d'orientation soumis par le gouvernement aux assemblées précise la liste des missions, programmes et indicateurs de performance associés figurant dans le PLF de l'année à venir. Il présente les perspectives économiques, les grandes orientations politiques, budgétaires et économiques, ainsi qu'une évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État ventilées par grandes fonctions. Cette présentation peut faire l'objet d'un débat, lequel peut également porter sur le contenu de la nomenclature budgétaire.

Dans le cadre du DOFP, le Parlement et, plus particulièrement, les commissions des finances des deux assemblées peuvent faire part de leur sentiment et de leurs préférences sur les grandes lignes du budget et sur sa structuration. En pratique, un dialogue politique s'engage entre les rapporteurs généraux des commissions des finances et le ministre chargé du budget. Ainsi, le PLF déposé en octobre pourra tenir compte, par avance, des souhaits des représentants de la Nation.

2 Les règles et modalités d'adoption des lois de finances par le Parlement

Après son dépôt à l'Assemblée nationale, au plus tard le 1^{er} mardi d'octobre (art. 39 LOLF), l'examen du budget contenu dans le PLF est caractérisé par un calendrier strictement déterminé par la Constitution et un rôle prépondérant des commissions des finances ; un vote en deux temps par un Parlement au pouvoir d'amendement renforcé par la LOLF vient clore le débat budgétaire.

2.1 L'examen du PLF est soumis à des délais stricts

et à l'intervention des commissions des finances

L'adoption du PLF est soumise à un calendrier fixé par la Constitution qui prévoit un rôle prépondérant des commissions des finances des deux assemblées.

a Les délais d'examen du PLF sont encadrés par l'article 47 de la Constitution

L'adoption de la LF se déroule globalement selon la procédure législative classique issue de l'article 45 de la Constitution. Pour que la France dispose d'un budget au début de l'année civile, l'article 47 de la Constitution accorde 70 jours au Parlement pour l'examen du texte. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est à cet égard conciliante avec le pouvoir législatif car elle retient comme point de départ des délais constitutionnels le dépôt de la totalité des annexes explicatives du PLF.

Durant cette période, l'Assemblée nationale doit se prononcer en première lecture sous 40 jours. Le Sénat dispose ensuite de 20 jours. À l'issue du 60^e jour, les débats sont rythmés par la navette parlementaire (*cf. infra*).

Si le délai fixé par l'art. 47 de la Constitution est dépassé, et si le retard est imputable aux assemblées, elles en assumeront les conséquences puisque le projet du gouvernement, sans amendement parlementaire, sera promulgué par ordonnance. Si le retard n'est pas du fait du Parlement, l'Assemblée nationale ayant été dissoute, comme en 1962, ou à la suite d'une invalidation de la LF par le Conseil constitutionnel, comme en 1979, le gouvernement n'est qu'en mesure de demander au Parlement l'autorisation de continuer à percevoir les impôts et reconduit le budget de l'année précédente, sans les modifications contenues dans le PLF : il ouvre par décrets les crédits afférents aux « services votés », en attendant l'adoption de la LFI en début d'année (art. 45 LOLF).

b Les commissions des finances des assemblées occupent une place centrale dans l'examen du PLF

Le PLF de l'année est renvoyé de droit aux commissions des finances des

deux assemblées (art. 39 LOLF). Les autres commissions permanentes se saisissent seulement pour avis des fascicules budgétaires relevant de leurs compétences. Les bleus adoptent une présentation par mission et sont instruits par des rapporteurs spéciaux, membres de la commission des finances, chargés de proposer une position à la commission et, éventuellement, des amendements.

Chaque rapporteur présente un commentaire du projet de budget qui éclaire la demande de crédits qui figure dans le bleu et l'exécution du budget pour l'année en cours. Comme l'expliqueront les chapitres [10](#) et [12](#), la LOLF accroît également leur pouvoir de contrôle de l'exécution du budget durant l'année (notamment art. 58 LOLF) tout en améliorant leur information (art. 51 LOLF). Le rapporteur général assure la coordination des travaux de la commission des finances. Cette dernière est saisie au fond de tous les amendements déposés. Il lui revient également de défendre sa position sur tous les amendements en séance publique.

Toutefois, contrairement à la procédure législative de droit commun, le texte examiné par l'Assemblée en séance publique est celui du gouvernement et non celui tel que modifié par les amendements de la commission des finances. La procédure budgétaire demeure ainsi profondément marquée par le parlementarisme rationalisé de 1958 et a été relativement épargnée par la réforme constitutionnelle de 2008 qui visait à le réduire.

2.2 Un pouvoir d'amendement renforcé nonobstant la persistance d'une rationalisation du parlementarisme

La discussion du PLF en séance publique permet, depuis la LOLF, l'affirmation d'un pouvoir du Parlement au cours d'un débat budgétaire maîtrisé par le gouvernement.

a Le vote en séance publique est organisé en deux temps

L'article 43 de la LOLF définit les règles de vote, consacrant la mission comme unité de vote des dépenses et prévoyant un vote d'ensemble pour les évaluations de recettes. C'est la conférence des présidents qui arrête le

déroulement de l'examen du PLF. Dans un premier temps, la discussion générale est l'occasion d'un débat entre représentants des groupes politiques et le gouvernement sur les grandes orientations du PLF. La discussion de la première partie, essentiellement l'autorisation de percevoir les impôts et les dispositions fiscales qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année à venir, se clôt par le vote de l'article d'équilibre (cf. [chapitre 8](#)).

La seconde partie, comprenant les crédits présentés dans les bleus et des mesures n'ayant pas d'effet sur l'équilibre budgétaire de l'année à venir, ne peut être examinée avant le vote de la première partie (art. 42 LOLF). La discussion de la seconde partie est plus longue, si bien que les assemblées ont essayé d'en limiter la durée par des procédures en commission élargie à l'Assemblée nationale ou une procédure interactive de « questions - réponses » au Sénat. Après une première lecture du PLF par chacune des assemblées et en cas d'absence d'accord sur tous les articles, notamment suite aux amendements, une commission mixte paritaire (CMP) se réunit pour s'accorder sur un texte commun. En cas d'échec de la CMP, fréquent lorsque la majorité du Sénat est différente de celle de l'Assemblée nationale, et après une seconde lecture du texte par les deux assemblées, l'Assemblée nationale a le dernier mot si persistance du désaccord il y a.

b Le Parlement voit ses prérogatives renforcées par la LOLF mais demeure encadré par les compétences gouvernementales

L'art. 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements parlementaires qui conduiraient à une diminution des ressources ou à l'augmentation des charges publiques.

Cependant, l'interdiction de diminuer les ressources est contournée par la technique du gage : est recevable un amendement qui, globalement, ne diminue pas les ressources publiques, fût-ce en gageant une diminution d'impôt par l'augmentation d'un autre impôt. Toutefois, seul le gouvernement peut « lever le gage », c'est-à-dire supprimer le volet de l'amendement prévoyant de manière formelle une hausse d'impôt (généralement, les droits sur les tabacs) qui se révélerait peu praticable si elle devait être votée.

La LOLF offre également la possibilité de contourner l'interdiction

d'augmenter les dépenses grâce à son article 47 selon lequel est recevable un amendement parlementaire qui modifie, au sein d'une mission, la répartition des crédits entre programmes à condition de respecter le plafond de crédits attribués à la mission concernée : il est donc possible d'augmenter les crédits d'un programme.

Le Parlement peut également créer, modifier ou supprimer un programme. Il demeure que le droit d'amendement élargi est encadré : l'amendement « doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient » (art. 47 LOLF) ; le droit d'amendement ne peut avoir pour conséquence de rendre une mission « mono programme » (art. 7 de la LOLF et décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005).

Par ailleurs, des dispositions constitutionnelles, issues du parlementarisme rationalisé voulu par les constituants de 1958, permettent au gouvernement d'écarter des amendements qui ne reçoivent pas son assentiment. Le gouvernement peut s'opposer à des amendements qui n'auraient pas été soumis à la commission des finances (art. 44 al. 2), engager la procédure dite du « vote bloqué »¹ (art. 44 al. 3) ou sa responsabilité (art. 49 al. 3 Constitution). Les « cavaliers budgétaires », qui sont des dispositions inscrites dans une loi de finances alors qu'elles n'ont aucun caractère financier, sont également interdits.

*

En définitive, la procédure d'adoption du budget est caractérisée par la primauté donnée à l'Assemblée nationale lors d'un débat aux délais courts et impératifs. La mise en œuvre de la LOLF renforce le pouvoir d'amendement du Parlement lors de cette procédure. Néanmoins, cette réforme n'a eu que peu de conséquence sur les budgets adoptés depuis son application en 2006. Il faut également remarquer que, par rapport aux ambitions de la LOLF, la performance n'occupe qu'une place réduite lors de l'examen du PLF.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La préparation du projet de loi de finances
- L'examen et l'adoption de la loi de finances
- Les commissions des finances des assemblées parlementaires

- Le pouvoir de proposition et d'amendement des parlementaires en matière financière
- Le Parlement et les finances de l'État : acteur ou spectateur ?

[1.](#) L'assemblée saisie se prononce alors par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement.

CHAPITRE 10

L'exécution des lois de finances

SOMMAIRE

[1 Les modifications de la loi de finances initiale en cours d'exécution](#)

[2 La chaîne de la dépense](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Les autorisations, les plafonds
- ◆ Les mises en réserve de crédits, gels, dégels, surgels...
- ◆ Les transferts, virements, annulations, reports, rétablissements, avances des crédits, les fonds de concours, la répartition de crédits globaux
- ◆ Les ministères financiers et les « ministères dépensiers »
- ◆ La liquidation, l'ordonnancement
- ◆ L'exécution forcée
- ◆ Les comptables du Trésor, les comptables des administrations financières
- ◆ Les paiements avant ordonnancement et sans ordonnancement, les régies d'avances

L'exécution des lois de finances, assurée par l'administration, échappe par nature, pour partie, au Parlement. Le présent chapitre montrera combien la régulation budgétaire, consacrée, si besoin était, par la LOLF, confirme la mise au second plan du pouvoir législatif.

Toutes les dispositions de la loi de finances n'ont pas le même caractère contraignant. En recettes, l'obligation est de moyens et non de résultat dans la

mesure où les recettes fiscales sont estimées, nonobstant le souci constant et croissant de sincérité. En dépenses, les crédits sont, eux, limitatifs, évaluatifs ou provisionnels. Enfin, la portée pratique du contrôle de l'exécution (cf. [chapitre 12](#)) assuré par la loi de règlement, bien que davantage promue, demeure modeste.

Dès lors, il convient de s'assurer que le Parlement ne donne pas son aval à une gestion de crédits qui lui échappe et modifie sensiblement ses autorisations initiales.

1 Les modifications de la loi de finances initiale en cours d'exécution

1.1 Les lois de finances rectificatives (LFR) sont aujourd'hui la règle

Le [chapitre 8](#) présente en détail la LFR. On rappellera ici qu'elle permet de rectifier la LFI en y intégrant les écarts aux prévisions identifiés ou projetés, ou en infléchissant volontairement la politique budgétaire gouvernementale. Une LFR modifie donc les autorisations initiales au-delà de ce que le gouvernement pourrait faire seul par voie réglementaire. La LFR présente un nouvel équilibre budgétaire. Si le gouvernement a l'obligation de présenter une LFR lorsque l'équilibre défini par la LFI risque d'être bouleversé, et tout particulièrement lorsque le HCFP constate un écart significatif par rapport à la trajectoire des finances publiques transmise à la Commission européenne, un dépassement du plafond de variation de la dette à moyen et long terme n'appelle pas une LFR.

Les modifications apportées par une LFR sont souvent marginales, sauf cas exceptionnels (crise, changement politique). Elles sont un outil conjoncturel primordial non seulement pour les finances publiques mais, au-delà, pour la politique économique de l'État, laquelle peut alors être réactive.

Il demeure que la possibilité de recourir à des LFR minore le caractère impératif des plafonds de dépenses par programme et incite moins à calibrer les enveloppes budgétaires au plus près de la prévision de dépenses la plus

fiable.

1.2 Les mouvements de crédits réglementaires

La LOLF encadre les mouvements de crédits afin de ne pas déborder la gestion – qu'elle a voulue globale – des crédits par programme. Ces mouvements doivent respecter le principe de fongibilité (asymétrique), les plafonds des crédits initiaux et être publiés. Les mouvements se font en AE et en CP et associent le Parlement. À l'exception des décrets d'avance, les mouvements de crédits ne peuvent créer de programmes nouveaux. Il existe plusieurs mouvements réglementaires.

a Les transferts et les virements de crédits

Les transferts décrets (c'est-à-dire effectués par décret) de l'article 12 de la LOLF sont opérés entre programmes de départements ministériels différents. Les actions émettrices et récipiendaires doivent avoir un même objet. Ces transferts permettent d'accompagner des modifications d'attributions entre différents ministères. Ils ne sont donc pas limités en montant.

Les virements décrets de l'article 12 de la LOLF sont opérés entre programmes d'un même département ministériel dans une limite de 2 % des crédits initiaux. Ils permettent au gouvernement d'adapter la répartition des crédits aux besoins.

Les transferts et les virements ne sont pas possibles entre budget général, budgets annexes et comptes spéciaux. Le Parlement, à travers les commissions des finances et les autres commissions concernées, doit être préalablement informé des transferts et virements, lesquels doivent être présentés l'année suivante dans les rapports annuels de performance (RAP) concernés.

b Les annulations, les reports et les rétablissements de crédits

L'annulation décréte, prévue à l'article 14 de la LOLF, vise à prévenir une

détérioration de l'équilibre budgétaire et à annuler des crédits devenus sans objet, y compris ceux de personnel (titre 2). L'annulation intervient au niveau du programme et est plafonnée à 1,5 % des crédits ouverts en LFI. Les obligations d'information sont les mêmes que pour les transferts et virements. Les annulations sont précédées de « gels » de crédits (*cf. infra*).

Les reports, prévus à l'article 15 de la LOLF, sont pris par arrêté conjoint entre le ministre chargé du budget et le ministre « technique » concerné afin de reporter des crédits (AE et CP) non consommés sur l'exercice suivant.

Les AE peuvent être reportées sans limitation de montants mais ne peuvent pas abonder le titre 2. Les CP ne peuvent être reportés que dans la limite de 3 % des crédits initiaux. Les CP reportés peuvent concerner tous les titres, y compris le titre 2, mais la fongibilité asymétrique s'appliquant, le titre 2 ne peut être abondé par des CP issus d'autres titres.

Le rétablissement de crédits, prévus au IV de l'article 17 de la LOLF, est un acte comptable qui consiste à réintégrer dans le budget de l'État des recettes, issues soit de restitution au Trésor de sommes payées indûment ou d'avances, soit de cessions entre services de l'État. Il ne peut concerner les comptes spéciaux.

c Les avances, les fonds de concours et la répartition de crédits globaux

L'avance gagée décrétable (ou décrets d'avance), prévue à l'article 13 de la LOLF, consiste à ouvrir des crédits supplémentaires pour un ou plusieurs programmes, sans pour autant dégrader l'équilibre budgétaire. Le gage résulte d'annulations de crédits d'autres programmes, y compris de personnel, ou de constatations de recettes supplémentaires. L'avance est plafonnée à 1 % des crédits ouverts par la LFI. L'avis du Conseil d'État puis des commissions des finances du Parlement doivent être recueillis. Toute avance gagée devra être ratifiée à la plus prochaine loi de finances. Elle est présentée dans le RAP concerné.

L'avance non gagée de l'article 13 consiste également à ouvrir des crédits supplémentaires mais en dégradant l'équilibre budgétaire. Elle est exceptionnelle et ne peut intervenir qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national. Le décret d'avance est alors pris en Conseil des

ministres. L'avis du Conseil d'État doit être recueilli et les commissions des finances simplement informées. Une LFR doit immédiatement être déposée.

Les fonds de concours sont constitués par des versements de tiers, notamment afin de concourir à des dépenses d'intérêt public. Prévus au II de l'article 17 de la LOLF, ils sont intégrés au budget de l'État par un arrêté de rattachement. Ils interviennent au niveau du programme et doivent correspondre à l'intention de la partie versante.

L'attribution de produits, prévue au III de l'article 17-3 de la LOLF, est décrétale et porte sur une recette tirée de la rémunération de prestations fournies par des services de l'État. Elle consiste à affecter la recette correspondante au service producteur.

Enfin, des procédures spécifiques sont prévues à l'article 11 de la LOLF pour répartir les crédits de la mission « provisions » (cf. [chapitre 6](#)). La répartition a lieu par décret en ce qui concerne les dépenses accidentelles et imprévisibles et par arrêté du ministre chargé des finances pour les mesures générales et les rémunérations.

1.3 La régulation budgétaire non réglementaire

Au-delà de ces mouvements organisés par décrets ou arrêtés, l'exécution du budget peut aussi être régulée par la mise en réserve (aussi appelée gel) de crédits.

a La mise en réserve de crédits est systématique

À partir de 1982 et de façon non encore pérenne, des fonds étaient mis en place afin notamment de pouvoir honorer les charges de la dette ; il s'agissait, à l'époque, du « fonds de régulation budgétaire ». On peut parler d'épargne de précaution.

La régulation budgétaire est un instrument aujourd'hui omniprésent « de maîtrise de l'exécution des dépenses utilisé par le gouvernement pour s'assurer du respect du plafond de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale et prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances »¹.

Elle se traduit d'abord par la mise en réserve d'une partie des crédits ouverts par la loi de finances. Les LPFP systématisent cette démarche. Le I de l'article 12 de la LPFP 2014-2019 dispose qu'un minimum de 6 % des crédits (0,5 % pour les dépenses de personnel) soient mis en réserve, appelé couramment « réserve de précaution ». Ce taux de 6 % est supérieur à celui précédemment retenu par la LPFP 2012-2017 (5 %).

En pratique, les ordonnateurs n'ont plus ces crédits à disposition. On parle de « gels » de crédits, lesquels peuvent être par la suite « dégelés » – lorsque besoin, accepté par le ministère des finances, il y a –, reportés sur l'année suivante ou annulés dans les conditions précédemment décrites. Afin d'obtenir un dégel, il revient aux ministères techniques de démontrer au ministère des finances le bien-fondé des dépenses concernées. À l'inverse, des « surgels » (gel de crédits supplémentaires) peuvent intervenir en cours d'année, lorsque l'équilibre budgétaire se dégrade.

Cette pratique permet donc d'instaurer un dialogue entre Bercy et les ministères dits dépensiers de manière à optimiser la dépense. Cependant, la régulation budgétaire repose sur une vision de court terme, qui risque de se faire au détriment d'une réflexion à moyen et long termes, à tout le moins pluriannuelle. Trop souvent, les gels peuvent avoir des conséquences financières défavorables, par exemple, en entraînant des retards de paiement ou en retardant des dépenses d'investissement nécessaires. Dans un tel contexte, il devient délicat de demander aux gestionnaires de tenir des engagements s'ils n'ont pas la disposition des moyens que l'autorisation parlementaire leur a accordés.

b Le Parlement est informé

Au nom du respect du plafond de dépenses du budget général, peuvent ainsi être freinées voire empêchées des dépenses publiques pourtant votées et prévues par la représentation nationale. Il est troublant que des mises en réserve, lesquelles interviennent généralement au mois de janvier, altèrent des choix parlementaires votés un mois plus tôt mais, il est vrai, formulés de manière générale.

La LOLF a cependant permis que le Parlement soit associé à cette régulation budgétaire. D'une part, l'article 14 prévoit que tout acte du gouvernement « ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est

communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ». Le gel n'est donc pas effectué de manière opaque. Pour que le Parlement puisse l'anticiper en toute transparence, la LOLF a été modifiée en 2005 par l'insertion d'un 4° bis à l'article 51, qui prévoit que le taux de mise en réserve prévu par le gouvernement est indiqué, par programme et séparément pour les dépenses de personnel et les autres titres, en annexe au PLF.

Ainsi, le PLF 2017 a annoncé que le gouvernement allait mettre en réserve dès le début de l'année, pour l'ensemble des programmes du budget général dotés de crédits limitatifs, 0,5 % des crédits ouverts sur le titre 2 et 8 % des CP et des AE ouverts sur les autres titres. Ce taux, est supérieur au seuil minimal de 6 % fixé par la LPFP et au taux de 7 % retenu en 2014.

Un taux élevé de mise en réserve facilite l'annulation de crédits, qui intervient cependant dans la limite de 1,5 % des crédits (*cf. supra*), un vote du Parlement étant nécessaire pour avaliser toute modification plus importante de l'autorisation budgétaire qu'il a accordée par la LFI.

2 La chaîne de la dépense

2.1 L'exécution des recettes et des dépenses

a Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique présente les principes de la gestion budgétaire et les décline pour l'État et les organismes relevant du secteur des administrations publiques. Il se substitue au règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 et à divers autres textes qui participaient de l'éparpillement des règles budgétaires en adaptant les règles au nouveau cadre de gestion des finances publiques suite à la LOLF, aux évolutions de gestion pluriannuelle, à la dématérialisation des actes et procédures et, enfin, à la réforme constitutionnelle de 2008 et notamment l'article 47-2 qui dispose

sur la régularité et la sincérité des comptes de toutes les administrations publiques. Le [chapitre 11](#) reviendra en détail sur les règles comptables applicables à la gestion publique.

b De la bonne exécution des dépenses et des recettes

L'article 6 de la LOLF prévoit que « Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. » Toute dépense doit être liquidée et ordonnancée au cours de l'exercice budgétaire auquel elle se rattache. L'engagement juridique correspond à une dépense future de l'État, laquelle doit rester dans la limite des autorisations budgétaires. L'ordre de paiement doit être conforme à la liquidation.

L'autorisation de la dépense par l'ordonnateur s'organise autour de cinq phases. Premièrement, l'individualisation permet au RBOP (responsable de budget opérationnel de programme) de préciser la nature et le périmètre de chaque sous-enveloppe d'AE subdéléguée au RUO (responsable d'unité opérationnelle). Deuxièmement, le RUO met en réserve les montants d'AE nécessaires à la réalisation de chaque opération budgétaire. Troisièmement, l'engagement de la dépense est l'acte par lequel l'État constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera la charge. L'engagement juridique correspond à une dépense future de l'État. L'engagement comptable, lui, mobilise les crédits nécessaires pour honorer l'engagement juridique. Quatrièmement, la liquidation consiste en la vérification de la réalité de la dette et la fixation du montant de la dépense. Cela revient à constater le service fait et calculer le montant exact de la dette. Cinquièmement, l'ordonnancement est l'acte administratif qui donne ordre au comptable public de payer la dette de l'État.

L'action du comptable relative à la dépense se fait alors en deux temps. Premièrement, le comptable vérifie la régularité budgétaire, la validité des créances, le caractère libératoire du règlement et la disponibilité des fonds. Une fois ces étapes satisfaites, il peut viser la dépense ou suspendre le paiement en cas d'illégalité ou d'irrégularité. Deuxièmement, le comptable décaisse les fonds et les remet au créancier. La dette est alors réglée.

L'autorisation de la recette par l'ordonnateur se fait en deux phases.

Premièrement, il constate et calcule la créance et adresse au débiteur un ordre de recette : il s'agit de l'établissement des recettes. Deuxièmement, l'ordonnateur envoie le bordereau d'enregistrement au comptable avec les pièces justificatives et ordonne le recouvrement. La phase comptable relative aux recettes se fait en deux temps. Premièrement, le comptable contrôle l'identité du débiteur et vérifie la régularité de la recette. Deuxièmement, le comptable met la somme en recouvrement auprès du débiteur et peut, au besoin, procéder à l'exécution forcée (saisie, vente).

2.2 Les acteurs de l'exécution des lois de finances²

L'exécution des lois de finances est en France structurée autour de la séparation des ordonnateurs et des comptables (cf. [chapitre 11](#)).

a L'ordonnateur

Un ordonnateur est un agent public d'autorité. C'est lui qui prend la décision de la dépense nonobstant l'ouverture des crédits. Il existe différentes catégories d'ordonnateurs. Les ordonnateurs principaux sont les ministres pour le budget de l'État, les directeurs de service pour les budgets annexes et les directeurs des établissements publics. Les ordonnateurs principaux confient à des ordonnateurs secondaires une délégation ; il s'agit principalement des préfets et des maires. En administration centrale, les agents supérieurs, et notamment les directeurs, ont compétence pour signer toutes les ordonnances de paiement et ordres de recettes de leur ressort.

En outre, à des fins de fluidification de la prise de décision, des ordonnateurs délégués – le plus souvent des membres de cabinets ministériels – peuvent obtenir délégation (de signature) de la part de leur ministre.

Enfin, les ordonnateurs suppléants ont vocation à pallier l'absence des ordonnateurs principaux, secondaires ou délégués.

b Le comptable public, responsable sur ses deniers personnels

Un comptable public est nommé par le ministre chargé des finances ou avec son agrément. Il est accrédité auprès des ordonnateurs. Le comptable est payeur et caissier. Aussi, premièrement, il doit s'assurer de la régularité financière des ordres de dépense (et, dans une moindre mesure, des ordres de recette) et refuser d'exécuter des ordres irréguliers, d'où l'importance de son indépendance. Deuxièmement, il a vocation à être le seul à détenir et manier des deniers publics. La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public l'oblige, en amont de son entrée en fonction, à assurer sa solvabilité financière notamment au moyen de la souscription d'une police d'assurance professionnelle (encore appelée cautionnement). C'est le ministre chargé des finances qui apprécie le montant nécessaire de la garantie en fonction du poste.

Les comptables publics sont organisés en deux réseaux. La majorité d'entre eux sont des comptables du Trésor, fonctionnaires du service comptable de l'État ou du service des collectivités locales de la direction générale des finances publiques (ministère des finances et des comptes publics). Les comptables du Trésor exécutent le budget général de l'État et les budgets des collectivités territoriales. Parmi les comptables du Trésor, il convient de distinguer les comptables principaux, qui centralisent les opérations réalisées pour le compte du Trésor au niveau d'une région ou d'un département et qui soumettent leurs comptes à la Cour des comptes, des comptables secondaires, en charge d'un arrondissement et qui relèvent d'un comptable principal qui apure leurs comptes.

Le second réseau est celui des comptables des administrations financières, fonctionnaires du service de la gestion fiscale de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)³. Leurs opérations sont centralisées par des comptables principaux du Trésor. Le rôle de ce second réseau est la prise en charge et le recouvrement des rôles et des ordres de recettes transmis par les ordonnateurs, des créances constatées, et l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature dont les administrations publiques peuvent être récipiendaires.

Des sanctions et procédures de réparation sont applicables aux comptables, lesquelles varient en fonction de l'infraction commise. En cas de recouvrement d'une recette sans titre valable de la part de l'ordonnateur compétent, le comptable est dit « concussionnaire » et peut faire l'objet d'une

amende et d'un emprisonnement (sanctions pénales), en sus de sanctions disciplinaires et de la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) définie à l'article 60 de la loi du 23 février 1963. La RPP est mise en jeu en cas d'une dépense sans ordonnancement ou mandatement : le comptable peut être mis en débet par la Cour des comptes et contraint de rembourser les sommes irrégulièrement payées. Toutefois, l'intervention du cautionnement et la possibilité de remise gracieuse par le ministre chargé du budget limitent le « laissé à charge » du comptable, qui peut même être nul.

La remise gracieuse – que le comptable public doit demander – a toute sa place dans le système actuel où il est demandé au comptable de laisser davantage de marges de manœuvre aux gestionnaires. En effet, si la hiérarchisation du contrôle, appelé « contrôle sélectif des dépenses », fluidifie l'action publique, l'absence de contrôle exhaustif ne permet plus aux comptables publics de prendre les mêmes engagements.

Toutefois, afin d'éviter une systématique de la remise gracieuse qui a pu laisser penser que la RPP n'existait plus *de facto*, l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 vise à limiter les remises gracieuses en faisant toujours précéder la décision du ministre de l'appréciation du juge des comptes.

Désormais, les conditions de mise en jeu de la RPP varient selon que l'irrégularité constatée est à l'origine d'un préjudice financier pour l'État ou non. Si tel n'est pas le cas, le juge des comptes met à la charge du comptable une somme forfaitaire – dont le montant dépend du cautionnement du comptable et donc de la cotation de son poste –, qui ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse. Si l'État a subi un préjudice, le comptable doit rembourser la somme mais peut demander une remise gracieuse, qui demeure à la discrétion du ministre et qui ne peut être totale qu'en cas de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses.

Des procédures dérogatoires

Certaines exceptions sont néanmoins prévues. Tout d'abord, il existe des situations dans lesquelles le comptable exerce des fonctions habituellement du ressort de l'ordonnateur. Le comptable peut ainsi remettre des fonds avant l'émission, par l'ordonnateur, d'un acte de régulation : il s'agit des paiements avant ordonnancement. Les paiements sans ordonnancement n'appellent pas

d'ordre de paiement de l'ordonnateur. En ce qui concerne les recettes, et notamment pour le recouvrement d'impôts indirects, le comptable assume le rôle de l'ordonnateur dans la mesure où il émet et rend exécutoires des ordres de recettes.

Au niveau central, les dépenses sont assignées sur la caisse de chaque contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et, à l'échelon local, sur les caisses des directeurs départementaux des finances publiques (DDFiP). Le comptable public a deux missions : il assure le paiement qui libère l'État de sa dette et tient sa comptabilité, tant la comptabilité générale qui constate les droits et obligations que les comptabilités budgétaires de la dépense (en AE et CP)⁴.

Il existe des procédures dérogatoires, notamment pour que l'État puisse payer plus rapidement certains créanciers. En effet, la dépense publique est un facteur important de la demande, d'autant plus dans le contexte économique actuel. Afin de prendre en compte les contraintes de trésorerie des entreprises – et notamment des petites et des moyennes – l'État s'efforce de réduire les délais de paiement.

Dans le cadre des dépenses sans ordonnancement préalable (DSOP), la phase de paiement par le comptable intervient préalablement à celle de l'ordonnancement. En outre, le comptable assure lui-même la liquidation. Il s'agit notamment des rémunérations des fonctionnaires de l'État. La phase d'ordonnancement est complètement supprimée dans le cas des dépenses sans ordonnancement (DSO). Dans cette hypothèse, le comptable public paie directement les créanciers. Cela concerne notamment les intérêts de la dette de l'État et les frais de poursuite et de contentieux.

Enfin, pour les dépenses de faibles montants, répétitives et urgentes, les régies d'avance permettent à un régisseur de payer les créanciers pour le comptable public, lequel lui confie régulièrement des fonds à cet effet. La régularisation a lieu suite à l'émission et par ordonnance.

*

L'exécution du budget de l'État se lit à deux niveaux. D'une part, la régulation budgétaire est indispensable à une gestion précautionneuse et réactive du budget de l'État. Cependant, il est permis d'espérer que la

crédibilité renforcée – contrôlée notamment par le Haut Conseil des finances publiques – des hypothèses sur lesquelles se fondent la LFI dépassera l'optimisme excessif passé et diminuera d'autant les outils mis en œuvre pour s'accommoder de la réalité. D'autre part, l'exécution opérationnelle du budget fait appel à des fonctions et procédures spécifiques, qui apparaissent parfois lourdes mais sont éprouvées par le temps tout en étant capables d'évoluer.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Qui exécute la loi de finances ?
- La régulation budgétaire
- La procédure d'exécution des dépenses publiques
- La procédure d'exécution des recettes publiques
- La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics
- La responsabilité pénale des gestionnaires publics
- L'avenir de la séparation des ordonnateurs et des comptables
- Le réseau des comptables

RÉFÉRENCES

Forum de la performance du ministre chargé du budget : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-gestion-publique/la-gestion-budgetaire.html>

Jean-Luc Giradi, « Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après “La” réforme », *Gestion & Finances Publiques*, n° 11, novembre 2012, Paris.

1. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/glossaire/lettre/r/regulation-budgetaire-1.html?no_cache=1

2. Le [chapitre 11](#) développera combien les acteurs sont structurés en France autour de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

3. La DGDDI est également une direction générale du ministère des finances.

4. Cf. [chapitre 11](#).

PARTIE 4

LES RÈGLES COMPTABLES ET LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

SOMMAIRE

[CHAPITRE 11 ■ La notion de comptabilité publique
et les principes de l'organisation comptable](#)

[CHAPITRE 12 ■ Le contrôle des finances publiques](#)

CHAPITRE 11

La notion de comptabilité publique et les principes de l'organisation comptable

SOMMAIRE

- [1 La comptabilité, système d'organisation de l'information financière et instrument de gestion publique](#)
- [2 Le bilan qui permet la connaissance de la situation patrimoniale](#)
- [3 Une comptabilité publique assurée par les comptables et... les ordonnateurs](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ La comptabilité de caisse
- ◆ La comptabilité générale / en droits constatés / patrimoniale
- ◆ La comptabilité d'analyse des coûts
- ◆ Le compte général de l'État
- ◆ Chorus
- ◆ Le contrôle interne comptable
- ◆ Le contrôle hiérarchisé de la dépense
- ◆ Le contrôle partenarial
- ◆ Le comptable patent
- ◆ Le juge des comptes

Si le budget est une prévision à portée juridique (l'autorisation) et est fixé ex

ante, la comptabilité « désigne traditionnellement, en droit français, non seulement les dispositions relatives à la tenue des écritures retraçant les opérations financières des collectivités publiques mais encore les règles à respecter lors de l'exécution et du contrôle de ces opérations. Aussi, la comptabilité publique peut-elle être définie comme l'ensemble des règles juridiques applicables à l'exécution, à la description et au contrôle des opérations financières des personnes publiques. »¹

La comptabilité publique conduit à tenir les comptes, établir des états financiers, exécuter des dépenses et des recettes publiques (*cf.* [chapitre 10](#)) selon des règles. Cette expression renvoie aussi à une administration : la direction générale des finances publiques (DGFIP), anciennement (pour les sujets qui nous intéressent dans le présent chapitre) direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Si l'ordonnance organique de 1959 ne s'attardait pas sur la comptabilité publique, un chapitre entier, le V, lui est dédié dans la LOLF comprenant notamment l'article 27 relatif aux trois types de comptabilité et l'article 30 relatif à la comptabilité générale laquelle tient compte des « spécificités de l'action de l'État ».

1 La comptabilité, système d'organisation de l'information financière et instrument de gestion publique

1.1 La comptabilité publique doit offrir une vision globale et sincère du résultat et du bilan de l'État

Sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, la comptabilité générale était modeste. En effet, elle n'intégrait ni l'ensemble des actifs, ni l'ensemble des passifs ; ne connaissait ni les amortissements ni les provisions ; et ses règles d'évaluation étaient sommaires. Enfin, la comptabilité analytique était peu présente.

Aussi une réforme comptable s'imposait avec un niveau d'exigence comparable à celui des entreprises privées : selon l'article 27 de la LOLF, « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de l'État ». Le comptable public n'est plus uniquement responsable de la régularité mais aussi de la qualité.

Les informations fournies par le compte général de l'État (CGE), lequel figure dans la loi de règlement, sont les suivantes : le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et des annexes précisant ces états financiers.

Le CGE offre une vision globale de la situation financière et patrimoniale de l'État. Les pays anglo-saxons, s'ils étaient en avance en matière de comptabilité davantage exhaustive, présentent la situation financière et patrimoniale par département ministériel ; or les particularités de comptabilisation de chaque département rendent la consolidation laborieuse. La vision globale du CGE permet une bonne connaissance des marges de manœuvre possibles des finances publiques, des effets des politiques mises en œuvre ou des choix de gestion faits. Grâce à ces informations, les parlementaires, le gouvernement, l'administration peuvent décider en connaissance de cause.

1.2 Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Le GBCP traduit pour l'ensemble des structures et organismes majoritairement financés par des fonds publics² les nouvelles obligations comptables

a Un demi-siècle après le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP)

Afin d'accompagner la modernisation de la gestion publique et d'assurer la conformité à la révision constitutionnelle de 2008 – et notamment à « la régularité et la sincérité des comptes de toutes les administrations publiques » (art. 47-2 C) – et à la LOLF du 1^{er} août 2001, il n'était plus possible que le

règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 (RGCP) demeurât en l'état.

Aussi, les décrets n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et n° 2012-1247 du 7 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique adaptent les règles certes comptables mais aussi budgétaires, lesquelles étaient, jusqu'à présent, à rechercher dans une myriade de textes.

b Un champ d'application élargi pour le GBCP

Si le GBCP dispose pour l'État et les établissements publics nationaux (EPN), il étend son champ d'application notamment aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux (EPL), lesquels n'étaient concernés que partiellement par le RGCP. Le GBCP intègre également le passage à une logique pluriannuelle, de programmation, ainsi que la nécessaire dématérialisation et le déploiement du système d'information financière et comptable de l'État : Chorus³. Enfin, et c'est toute sa dimension budgétaire, il intègre la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la LOLF, en déduit des nouvelles règles de gestion et de responsabilité des acteurs.

Trois grands titres composent le GBCP : les principes fondamentaux ; la gestion budgétaire et comptable de l'État ; la gestion budgétaire et comptable des organismes.

Bien que certaines de ses règles soient applicables exclusivement à l'État, le GBCP concerne aussi les collectivités territoriales et les EPL, les établissements publics de santé (EPS), les autres personnes morales de droit public présentes sur une liste arrêtée par les ministres chargés de l'économie et du budget, certaines personnes morales de droit privé (lorsqu'elles relèvent de la catégorie des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale ou après accord du ministre chargé du budget) et aux autres personnes morales publiques sous réserve des dispositions de leurs textes constitutifs.

2 Le bilan permet la connaissance

de la situation patrimoniale

2.1 L'application de principes de la comptabilité générale à l'État

a La prise en compte de la spécificité des missions régaliennes, voire de service public

La comptabilité générale – ou encore « patrimoniale », « d'exercice », « en droits constatés » – s'est progressivement installée en France et concerne désormais l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Il convenait d'adapter des méthodes et attentes du secteur concurrentiel à l'administration.

Le GBCP a vocation à être le plus proche possible de la comptabilité générale – laquelle concerne, à l'origine, les entreprises privées – nonobstant les spécificités propres à l'action publique (art. 30 LOLF). En effet, *a contrario* des entreprises privées, des pans entiers de l'activité de l'État sont spécifiques et inexistants dans le secteur privé, qu'il s'agisse de la redistribution, du recouvrement de l'impôt et des cotisations sociales ou de la gestion d'un système de retraite public par répartition. Des règles propres sont nécessaires même si elles s'inspirent de référents existant par ailleurs.

b Le compte général de l'État comprend un bilan déséquilibré

L'obligation de renseigner le CGE, appelle, et c'est bien là la nouveauté, des informations relatives aux immobilisations, créances, échéances des dettes, charges de personnel, charges d'intervention, impôts perçus, ainsi qu'aux engagements hors bilan et notamment les engagements relatifs à la retraite des fonctionnaires (1 535 Md€ au 31 décembre 2015), aux instruments financiers et aux garanties accordées par l'État.

À son actif, qui atteint 982 Md€ fin 2015, l'État présente des immobilisations incorporelles et, surtout, corporelles (467 Md€) dont les infrastructures routières nationales, le patrimoine immobilier et le matériel militaire. Les immobilisations financières représentent 325 Md€ et regroupent les

participations de l'État et les créances rattachées.

Le passif de l'État, de 2 097 Md€, est notamment composé des dettes financières (1 602 Md€) et des provisions pour risques et pour charges. Les charges à payer, les provisions, les reports de charges permettent d'affiner la prévision budgétaire et les besoins (incompressibles) des programmes, et de « challenger » le réalisme des projets de BOP soumis à l'examen des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels ou contrôleurs budgétaires en région.

L'originalité du bilan de l'État est d'être déséquilibré, le passif étant largement supérieur à l'actif (l'écart est de plus de 1 100 Md€). Outre les conventions et imperfections comptables, cette situation tient notamment à l'absence de comptabilisation de l'actif régalien que constitue le pouvoir de lever l'impôt.

c La certification des comptes

Les entreprises privées doivent soumettre leurs comptes à certification. Ainsi, sont appréciées la régularité, sincérité et fidélité des états financiers (bilan et compte de résultat). L'article 15 DDHC proclame la nécessité pour tout agent public de pouvoir rendre des comptes à la société. La LOLF dispose ainsi à son article 58 : « la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte-rendu des vérifications opérées. »

Depuis 2006, la France – seul État de l'Union européenne à le faire – certifie les comptes de l'État. Cela est notamment permis par la nouvelle comptabilité tri-dimensionnelle (*cf. infra*) et notamment la comptabilité générale.

Dans son premier rapport de certification des comptes pour l'exercice 2006, la Cour des comptes a exposé la portée du principe de certification : « la certification des comptes se définit comme l'opinion écrite et motivée que formule un organisme indépendant sur la conformité des états financiers d'une entité, dans tous ses aspects significatifs, à un ensemble donné de règles comptables ». La Cour des comptes assume le rôle de l'expert-comptable et, après analyse, doit soit certifier les comptes sans réserve, soit les certifier avec réserves, soit expliquer être dans l'impossibilité de les certifier, soit refuser de les certifier. En France, les comptes de l'État ont été,

jusqu'à ce jour, certifiés avec réserves, lesquelles pouvaient porter sur les systèmes d'information, les actifs de la défense ou encore le contrôle interne.

2.2 Les administrations publiques organisent un contrôle interne afin de maîtriser les risques

Le contrôle interne correspond à l'organisation développée par une structure administrative pour maîtriser et garantir le bon fonctionnement de son activité. Ce signal de sincérité et de qualité est nécessaire pour garantir la fidélité à la réalité économique, patrimoniale et financière. Le contrôle interne comptable concerne la qualité des comptes du fait générateur au dénouement, le contrôle interne budgétaire concerne la qualité de la comptabilité budgétaire et de la soutenabilité de la programmation et de son exécution (respect des plafonds fixés).

Le contrôle interne n'a pas vocation à être l'apanage des comptables. En effet, la qualité attendue ne saurait exister sans l'implication des gestionnaires. Le contrôle interne est accompagné d'une gestion des risques et d'une cartographie des risques comptables afin de déterminer l'implication de chaque acteur. Dans la pratique, les tâches sont identifiées, le travail tracé et la sécurité informatique renforcée. Ce sont les organismes de sécurité sociale qui sont à la pointe dans l'organisation de leur contrôle interne puisque, dès le décret du 10 août 1993, l'agent comptable⁴ d'une caisse et les agents de direction⁵ sont responsables de la sincérité comptable.

La direction générale des finances publiques accompagne les démarches de contrôle interne dans les administrations d'État. Elle met à disposition des ministères un outil de gestion interne des risques, notamment à partir de l'application interne de gestion des risques (AGIR), laquelle porte la programmation, puis l'exécution des plans de contrôle, les cartographies de risques, les plans d'action qui peuvent en découler et la valorisation des données.

2.3 De la comptabilité de caisse à la comptabilité d'analyse des coûts

a La traditionnelle comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire demeure. Elle retrace l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (émission d'un virement au profit d'un fournisseur par exemple) et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (exemple : traitement des chèques remis par les contribuables). La comptabilité budgétaire permet de piloter le solde budgétaire (ce qu'il y a en caisse au 31 décembre) et de suivre l'état de la disponibilité des crédits à un moment donné.

C'est la comptabilité retenue dans la présentation des lois de finances et du solde budgétaire par exemple.

b La nécessité, à titre complémentaire, d'une comptabilité patrimoniale

Il convenait cependant de dépasser cette comptabilité dans la mesure où est désormais tenu compte de la contribution à la valorisation du patrimoine de l'État, d'une meilleure appréhension de la réalité de l'activité annuelle en termes de recettes et de dépenses et d'une meilleure communication financière et comptable.

La comptabilité publique a été enrichie de la comptabilité générale en droits constatés – fondée sur le principe du rattachement à un exercice budgétaire (une année) des charges et des ressources s'y rapportant, qui ont pu être payées ou perçues l'année précédant ou suivant l'exercice. Les gestionnaires peuvent ainsi prendre conscience des conséquences pluriannuelles de leurs décisions. L'État peut disposer d'une vision claire de ses engagements et de sa situation patrimoniale (immobilisations, stocks, créances).

La comptabilité générale permet en effet de neutraliser les aléas de la comptabilité de caisse et les tactiques de contournement des limites des crédits budgétaires, par exemple lorsque le paiement d'une dépense engagée en année N est reporté en N+1 du fait de crédits de paiement insuffisants. En mesurant les droits constatés et, surtout, les obligations, la comptabilité générale permet ainsi d'identifier si un service ou un organisme accumule des dettes d'une année sur l'autre ou, à l'inverse, enregistre des créances qu'il peine à recouvrer.

c La comptabilité d'analyse des coûts (CAC), encore peu exploitée

La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) « est fondée sur la comptabilité générale. Elle a pour objet, sous les réserves et dans les conditions propres à chaque catégorie de personnes morales (...) de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion » (art. 59 GBCP). On parle de coûts complets.

Ces coûts complets, assis sur les données de la comptabilité générale, sont ensuite évalués et analysés dans les RAP. Ils intègrent notamment les crédits d'autres programmes budgétaires apportant une contribution au programme considéré, par exemple à travers des prestations de services internes (fonctions supports), le rattachement des opérations comptables à l'exercice, les variations de stocks, les dotations aux provisions. Ils permettent ainsi d'avoir une vision plus exacte du coût réel des missions de l'État, de manière à pouvoir mieux en apprécier l'efficacité.

Cependant, la CAC en est encore à ses débuts. Elle a progressé en termes de fiabilité, par une plus grande standardisation. Ce n'est ainsi que depuis l'exercice budgétaire 2014 que la CAC est déployée dans le système d'information financier de l'État Chorus. Ce mode de production des données issues de l'ensemble du budget de l'État doit permettre de fiabiliser leur délicate consolidation. De cette manière, le gouvernement et le Parlement pourront davantage exploiter l'information fournie.

3 Une comptabilité publique assurée par les comptables et... les ordonnateurs

Si la séparation de l'ordonnateur et du comptable n'a pas été remise en cause par le GBCP ; leur coopération a été organisée. Ainsi, l'art. 42 GBCP consacre les contrôles hiérarchisés et partenariaux appelant une évaluation des risques de la dépense.

3.1 D'une stricte incompatibilité des fonctions d'ordonnateurs et de comptables publics...

a Manier les fonds ou décider de leur affectation

L'ordonnance royale des 14 et 17 septembre 1822 a installé le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. La prudence dictait alors de ne pas confier à une même personne la décision de la dépense et la clé de la cassette. Si ce principe n'a cessé d'alimenter le droit budgétaire français, il est possible de considérer que la LOLF tente de l'aménager. Selon le principe, d'une part, les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles. Depuis 1962, l'interdiction a été étendue au conjoint. D'autre part, le comptable public jouit d'une indépendance. L'indépendance n'est pas nécessairement statutaire ; le comptable peut avoir à se conformer aux ordres (légaux et réglementaires) de l'ordonnateur qu'il contrôle. En revanche, l'indépendance du comptable est toujours fonctionnelle, la loi l'obligeant à contrôler la régularité des opérations. Il est personnellement et pécuniairement responsable de toute irrégularité et notamment tout déficit de caisse.

b La condamnation de la gestion de fait

La gestion de fait est le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public⁶. Il s'agit d'un acte irrégulier sanctionné par la Cour des comptes ou les chambres régionales (ou territoriales) des comptes (CRTC).

Trois éléments caractérisent la gestion de fait. Premièrement, le maniement qui peut consister en la détention de fonds, la dépense ou le fait de toucher des fonds. Deuxièmement, il doit s'agir de deniers publics qui sont les fonds et les valeurs possédés en toute propriété par les organismes publics. Troisièmement, le maniement de deniers publics doit avoir été réalisé par une personne sans autorisation régulière. Seul le comptable public ou les agents agissant sous leur contrôle et pour leur compte ont qualité pour manier et détenir des fonds publics ; on les appelle « comptables patents ». Dès lors, toute personne qui s'immisce sans habilitation dans ces fonctions est

comptable de fait.

Il convient de distinguer la gestion de fait « en recettes », dans laquelle le gestionnaire a fait recouvrer certaines recettes en se substituant au comptable public⁷, de la gestion de fait « en dépenses », consistant en le versement par un organisme public d'une subvention (considérée comme fictive) à un organisme tiers, telle une association, contrôlé par les dirigeants de l'organisme public.

Le juge des comptes est compétent et jugera alors, le cas échéant, des ordonnateurs. Toute personne, ordonnateur ou pas, qui s'est comportée comme un comptable de fait endosse les mêmes responsabilités que celles instituées pour les comptables publics, en particulier la responsabilité pécuniaire personnelle.

c Une dichotomie difficilement compréhensible

Les exigences de la nouvelle comptabilité publique pourraient impliquer un certain assouplissement de la procédure de gestion de fait. En effet, dans beaucoup de cas, il est avéré que le comptable de fait était parfaitement de bonne foi. Il est possible de donner comme exemple la perception de droits d'inscription dans un établissement d'enseignement par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public, de régisseur ou de mandataire du régisseur ou du comptable public, ou la vente de documentation éditée par un établissement, lorsqu'elle est réalisée par un organisme privé n'ayant pas d'habilitation légale. Mais l'exemple le plus marquant est le paiement de dépenses par le biais d'une association subventionnée : une telle situation peut procéder d'un choix de gestion, destiné à améliorer la performance de l'action publique, davantage que d'une volonté de contourner les règles de la comptabilité publique.

La gestion de fait peut être contre performante si l'ordonnateur redoute de voir sa responsabilité engagée : il ne paraîtrait pas aberrant de laisser une marge de manœuvre plus grande à l'ordonnateur, dans l'esprit de la LOLF. Les évolutions liées à la comptabilité d'exercice semblent entraîner une plus grande proximité dans le travail du comptable et de l'ordonnateur à côté de laquelle la procédure de gestion de fait peut paraître particulièrement longue et inadaptée. Il est possible de se demander s'il reste souhaitable que la gestion de fait continue de se situer à la fois sur le terrain de la correction des

comptes et celui de la répression ou s'il ne serait pas mieux qu'elle se concentre sur un seul de ces deux domaines.

3.2 ... à sa remise en cause au bénéfice d'une relation partenariale

a Quelle place pour le gestionnaire ?

Il y a actuellement un bouleversement de la frontière entre ordonnateur et comptable notamment du fait de la logique gestionnaire voulue par la LOLF. Désormais, c'est l'ordonnateur gestionnaire de crédits qui réalise les écritures comptables, le comptable assumant uniquement un rôle de validation. Qui plus est, les nouvelles marges de manœuvre du gestionnaire réduisent les contrôles *a priori* du comptable. Pour autant, la responsabilité du comptable n'a pas changé. Or les comptables, eux, se voient soumettre des demandes de contrôles plus rapides, moins systématiques, par échantillon, intégrant les nouveautés juridiques et les nouvelles possibilités technologiques sans pour autant voir disparaître leur responsabilité pécuniaire et personnelle. Le parangonnage nous apprend que de nombreux pays ont abandonné cette stricte séparation, laquelle rend difficile la mesure de la qualité de la gestion publique.

b L'audit interne, préalable au partenariat

Afin que le partenariat soit envisageable, il convient d'organiser une démarche d'audit définie conjointement par les ordonnateurs et les comptables afin de maîtriser les risques d'irrégularités. L'audit interne prévu par l'article 216 GBCP vise à doter chaque ministère de sa propre procédure de contrôle interne et à réaliser une cartographie des risques comptables. La directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 renforce les exigences de l'UE en incitant à la mise en place de dispositifs de contrôle interne et d'audit indépendant sur le champ de la comptabilité publique. Les articles 170 et 215 GBCP obligent respectivement l'État et les organismes, à mettre en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable (*cf. supra*).

c Le contrôle hiérarchisé et le contrôle partenarial

Depuis 2004, le « contrôle hiérarchisé de la dépense » (CHD) a vocation à adapter le contrôle des comptables au niveau du risque de la dépense afin d'économiser de chronophages contrôles pour des sommes modestes. Par exemple seront demandées moins de pièces justificatives ; ainsi les délais (de paiement notamment) se raccourciront. Le GBCP donne une assise réglementaire à cette pratique.

Le « contrôle partenarial » consiste en l'identification conjointe des risques par les ordonnateurs et les comptables. L'application informatique « Chorus » permet d'automatiser des contrôles et de supprimer certains visas des comptables. À cette fin, l'ordonnateur et le comptable auditent conjointement la chaîne de la dépense depuis l'engagement jusqu'au paiement.

Les services facturiers prévus aux articles 41 et 131 GBCP centralisent les paiements d'un ou plusieurs ordonnateurs afin de fluidifier la chaîne de la dépense. En effet, auparavant, des factures pouvaient être contrôlées plusieurs fois, d'où des délais préjudiciables aux fournisseurs.

*

Incontestablement, la comptabilité publique s'est adaptée aux exigences de performance et de transparence, ainsi qu'aux nouvelles priorités telle la réactivité de la chaîne de paiement. Le recul manque cependant encore pour apprécier le bilan coûts- avantages et mesurer les éventuels risques attachés aux innovations que sont notamment l'établissement d'un bilan de l'État, l'allègement du contrôle du comptable et le développement de nouvelles fonctions (contrôle interne, audit interne).

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Faut-il remettre en cause la séparation ordonnateur / comptable ?
- Quel partenariat entre les ordonnateurs et les comptables ?
- Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)
- Les trois comptabilités de l'État
- La gestion de fait
- Le bilan comptable de l'État

RÉFÉRENCES

« La réforme comptable », *Gestion et finances publiques*, n° 2013-2 et 3, février-mars 2013.

Martin Collet, « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « dépenser mieux » ou « dépenser moins » ? », *Revue française de droit administratif*, 2013, p. 433.

Jean-Pierre Rougeaux, « Principes généraux de comptabilité publique », *Juris-Classeur*.

« Quel comptable pour les comptes publics au XXI^e siècle ? », rapport public de l'Association pour la fondation internationale de finances publiques, juillet 2010 (disponible sur <http://www.fondafip.org/>).

-
1. Jacques Magnet, *Éléments de comptabilité publique*, Paris, LGDJ, 2001.
 2. Soient toutes les APU au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté.
 3. En 2012, toute la comptabilité de l'État a basculé dans le nouveau système d'information appelé « Chorus » et qui correspond à un standard d'entreprise (standard SAP).
 4. L'équivalent du comptable public pour les OSS.
 5. Niveau le plus élevé, atteignable après inscription sur la liste d'aptitude composée d'anciens élèves de l'école nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S).
 6. Arrêt de la Cour des comptes du 23 août 1834, *Commune de Roubaix*.
 7. Par exemple une association dirigée par des fonctionnaires qui utilise les moyens matériels d'un organisme public et facture des prestations à des clients extérieurs.

CHAPITRE 12

Le contrôle des finances publiques

SOMMAIRE

[1 Un contrôle politique : les contrôles parlementaires](#)

[2 Un contrôle juridictionnel](#)

[3 Les contrôles interne et externe](#)

[4 Les mécanismes du contrôle des collectivités territoriales](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Le contrôle interne et le contrôle externe
- ◆ MEC, comité d'évaluation des politiques publiques
- ◆ Les réserves d'interprétation
- ◆ Les cavaliers budgétaires
- ◆ Le contrôle juridictionnel financier
- ◆ La soutenabilité budgétaire
- ◆ Le CBCM
- ◆ Le CSCRC

La mise en œuvre des finances publiques et, notamment, l'exécution des dépenses constituent l'une des missions principales des administrations publiques. Les autorisations, nécessairement plus globales, sont données en amont par les représentants des citoyens. Aussi, il convient de s'assurer que l'administration, le pouvoir exécutif, se sont acquittés de leurs tâches de façon régulière et efficace et, le cas échéant, de leur montrer les voies de

progression.

Pour ce faire, la représentation nationale doit avoir accès à toutes les informations utiles et être aidée dans sa tâche par des corps dédiés (contrôle politique). Le juge a toute sa place dans le contrôle des finances publiques puisqu'il juge de la conformité à la Constitution des lois de finances lorsqu'il est constitutionnel, de la régularité et de la sincérité des comptes des comptaables publics, voire les comptaables publics eux-mêmes, lorsqu'il est financier (contrôle juridictionnel).

L'administration se contrôle également elle-même en la matière en s'assurant que les conditions de la juste exécution sont réunies avant la dépense et, de manière plus générale, en évaluant l'organisation de l'administration en la matière. Ainsi, le contrôle financier du ministère chargé des finances est présent dans chaque département ministériel pour s'assurer de la régularité et de la soutenabilité des dépenses (contrôle interne). L'inspection générale des finances (IGF) se concentre principalement désormais sur l'audit de politiques publiques et sur l'expertise au service du pouvoir exécutif (contrôle externe).

En parallèle de la croissance de leurs attributions et autonomie, les collectivités territoriales sont encadrées par des mécanismes de contrôle, notamment des chambres régionales et territoriales des comptes.

1 Un contrôle politique : les contrôles parlementaires

1.1 Les représentants du peuple contrôlent...

L'article XIV de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, lequel proclame 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 », indique que les fonctions naturelles du Parlement sont certes le vote du budget, mais aussi le contrôle de sa bonne exécution. La LOLF précise le contrôle permanent et l'évaluation de

l'exécution des lois de finances, et le rôle qu'y jouent les commissions des finances¹ des deux assemblées. L'article 57 de la LOLF identifie les présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux² des commissions des finances ; les commissions des finances « procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ». À des fins d'objectivité, si besoin était, la présidence de ces deux commissions est assurée par un parlementaire de l'opposition (coutume parlementaire introduite sous la présidence de Nicolas Sarkozy et reconduite depuis ; le règlement de l'Assemblée nationale l'a même formalisée) – la fonction de rapporteur général, qui assume la direction effective de la commission, revient en revanche à un parlementaire de la majorité. En outre, en vertu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les projets de loi non organique doivent désormais être assortis d'une étude d'impact évaluant leurs implications pour les finances publiques, à destination du Parlement.

... et évaluent l'exécution des lois de finances

La budgétisation se faisant par objectifs, le contrôle *a posteriori* de la performance de l'État devient possible, politique par politique qui plus est. Au cours de l'année, le gouvernement transmet les informations nécessaires au Parlement, lequel peut ainsi évaluer l'évolution périodique des dépenses et des crédits de l'État. Les parlementaires disposent de moyens dans la mesure où ils peuvent procéder à des investigations sur pièces et sur place ainsi qu'à des auditions (notamment de hauts fonctionnaires). Si l'administration n'est manifestement pas assez diligente, les présidents des commissions peuvent demander, notamment au juge administratif, statuant en référé, de faire cesser l'entrave sous astreinte (art. 59 LOLF).

Dans le cas d'une mission d'évaluation et de contrôle ou MEC (mise en place le 3 février 1999 à l'Assemblée nationale³), le gouvernement dispose d'un délai de deux mois pour répondre aux observations formulées. La MEC procède à des auditions de responsables administratifs et politiques afin d'évaluer leur gestion des crédits. Elle enquête sur des politiques publiques choisies. Par exemple, l'un des travaux de la MEC pour 2016 portait sur la gestion et la transparence de la dette publique. Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, créé en 2009, a une vocation davantage transversale : en effet, les sujets doivent être

larges et concernent plusieurs commissions permanentes (dont souvent celle des finances).

Le contrôle *a posteriori* le plus institutionnalisé réside en la loi de règlement vue au [chapitre 8](#).

1.2 La Cour des comptes assiste le Parlement

Le Parlement se voit aidé dans sa tâche par la Cour des comptes qui exerce une mission d'assistance aux pouvoirs publics dans le cadre du contrôle de l'exécution de la loi de finances. Selon l'article 47-2 de la Constitution, elle est chargée d'« assister le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ». Son champ d'action n'est donc pas limité à la sphère des finances de l'État.

Le Sénat et l'Assemblée nationale peuvent demander à la Cour des comptes de mener des enquêtes. La Cour dispose alors de huit mois pour rendre ses conclusions. En outre, chaque année, la Cour des comptes transmet aux parlementaires un rapport préliminaire relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et un rapport destiné à éclairer le Parlement lorsque le gouvernement opère des mouvements de crédits qui doivent être ratifiés par la plus prochaine loi de finances. Enfin dans le cadre de ses missions propres de contrôle administratif de la gestion des organismes publics et parapublics (*cf. infra*), la Cour des comptes prononce des référés qu'elle transmet à la représentation nationale et qu'elle rend systématiquement publics depuis le 1^{er} janvier 2013 sous deux mois, délai laissé à l'administration pour présenter ses observations.

2 Un contrôle juridictionnel

2.1 Le contrôle de conformité à la Constitution du Conseil constitutionnel

a Le Conseil constitutionnel veille au respect, par le législateur, des principes budgétaires

Le rôle du Conseil constitutionnel (CC) est de vérifier la conformité des lois à la Constitution (cf. [chapitre 5](#)). Il assume également cette mission pour les lois de finances. Comme pour les lois simples, la saisine du CC n'est pas automatique, par contre, elle est quasi systématique pour les LF depuis 1974, date à partir de laquelle la saisine du CC est devenue possible à 60 députés ou 60 sénateurs (en ce qui concerne les LFI, seules les lois de finances pour 1989 et 1993 n'ont pas été déférées). La saisine est souvent plus politique que juridique. Si le CC frappe d'inconstitutionnalité certaines dispositions de la loi de finances, alors elles doivent être modifiées. En théorie, le CC pourrait annuler l'intégralité d'une loi de finances, mais cela entraînerait des conséquences importantes sur la continuité de la vie publique dans la mesure où la LF ne serait pas votée avant le 1^{er} janvier de l'année N. Plus subtilement, le CC utilise les « réserves d'interprétation », lesquelles conditionnent la constitutionnalité d'un ou plusieurs articles à une certaine interprétation ou mise en œuvre.

b Une attention particulière est accordée par le Conseil constitutionnel à la sincérité et au domaine de compétences de la loi de finances

Dans ses décisions, le CC veille notamment au respect des grands principes budgétaires (cf. [chapitre 6](#)). Depuis sa décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, il est susceptible de sanctionner notamment la violation du principe de sincérité qu'il a érigé en principe à valeur constitutionnelle. En effet, il est attaché à une image aussi exacte que possible de la situation budgétaire anticipée. Les parlementaires qui défèrent une LF devant le CC soulèvent désormais systématiquement le motif de l'insincérité.

Le Conseil constitutionnel ne dispose pas des moyens et du temps nécessaires pour assurer un examen approfondi de la LF et demeure très dépendant des informations que l'administration veut bien lui délivrer. Aussi, seules sont censurées les erreurs manifestes.

Le CC veille également particulièrement au respect de la compétence des lois de finances en censurant, généralement d'office, les cavaliers budgétaires

(cf. [chapitre 8](#)). Il veille de la même manière au respect des grands principes constitutionnels par les dispositions fiscales (cf. [chapitre 5](#)).

2.2 Le contrôle juridictionnel financier et administratif de la Cour des comptes

En sus de la mission de certification des comptes de l'État (cf. [chapitre 11](#)) et de la participation à l'évaluation des politiques publiques (cf. *supra*), la Cour des comptes exerce deux missions, sous réserve des prérogatives des CRC : le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics et le contrôle administratif de la gestion des organismes publics.

a La Cour des comptes est à la tête des juridictions financières mais assure également un contrôle administratif

La majorité des États modernes ont une institution dont la fonction essentielle réside en la vérification de la régularité des opérations financières effectuées par les organismes publics. En France, l'existence d'un corps de contrôle des finances royales remonte à 1318. Le contrôle des comptes publics a été unifié au ^{XIX}^e siècle par Napoléon I^{er} au moyen de la création de la Cour des comptes le 16 septembre 1807. Les contrôles servent deux objectifs principaux : garantir la régularité des opérations financières publiques et s'assurer de la performance de la dépense publique. Cette seconde mission est plus nouvelle et réclame une organisation revue.

Les attributions de la Cour des comptes relèvent d'une part d'un contrôle juridictionnel, d'autre part d'un contrôle administratif. La mission traditionnelle est le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics. Le contrôle de la sincérité et de la régularité des comptes réside en la vérification de la régularité des comptes (vis-à-vis des règles de la comptabilité), de la régularité des opérations décrites dans ses comptes (vis-à-vis du droit budgétaire et administratif) et de la réalité des opérations (cf. *infra*).

S'y est ajoutée une mission de contrôle administratif de la gestion des organismes publics et parapublics, qui porte sur le bon emploi des fonds publics. Cette attribution est en croissance permanente. Elle consiste, par

exemple, à évaluer si les responsables d'un ministère ont fait un bon emploi des crédits ouverts.

Ces deux types de contrôle sont complémentaires et s'exercent simultanément : c'est à travers la vérification de la régularité des comptabilités et en se fondant sur les pièces justificatives que les magistrats de la Cour peuvent apprécier la qualité de la gestion.

Dans toutes ses missions, l'indépendance de la Cour des comptes est garantie par son statut de juridiction et par l'inamovibilité de ses membres, qui ont la qualité de magistrat. La compétence de la Cour est d'ordre public : elle procède d'office, sans être saisie par quiconque et sans que les contrôlés puissent se soustraire à cette obligation. Dans sa mission de contrôle administratif, la Cour ne dispose pas de pouvoir de sanction. Le cas échéant, elle informe les autorités compétentes.

La Cour des comptes doit contrôler obligatoirement l'État, les établissements publics nationaux (EPN), les entreprises publiques, les organismes de sécurité sociale.

La Cour des comptes contrôle facultativement les organismes de droit privé dont la majorité des voix ou du capital est détenue par des organismes soumis obligatoirement au contrôle de la Cour des comptes ou dans lesquels ces organismes ont un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion (*i.e.* les entreprises publiques), les organismes de droit privé (les associations, notamment) bénéficiaires de concours financiers d'origine publique, les organismes de d'intérêt général faisant appel à la générosité publique, les organismes bénéficiant de concours financiers de l'UE et les organismes habilités à recevoir des impositions de toute nature ou des cotisations légalement obligatoires.

Le programme des contrôles est arrêté chaque année par le premier président, après avis du comité du rapport public et des programmes. Il est établi notamment en fonction de la date des précédentes vérifications. L'objectif est que toutes les institutions qui relèvent de la compétence de la Cour soient contrôlées, en moyenne, tous les quatre ou cinq ans. Le contrôle est assuré par un ou plusieurs rapporteurs qui instruisent et rédigent un rapport. Il est suivi par un conseiller maître et donne lieu, le cas échéant, à une audition des responsables de l'organisme contrôlé et aboutit à l'examen du rapport par la chambre compétente. La Cour présente un rapport public annuel rendant compte tant de la vérification systématique des comptes que des enquêtes

menées à partir de thèmes de contrôles définis *a priori* et l'état de suivi de ses propres recommandations.

b La procédure de jugement du comptable public

Le [chapitre 11](#) évoquait la question de la responsabilité pécuniaire et personnelle (RPP) des comptables prévue à l'art. 60 de la loi du 23 février 1963. La responsabilité du comptable est mise en jeu en cas de déficit ou de manquant en deniers ou en valeurs dans sa caisse, de recette non recouvrée, de dépense irrégulièrement payée ou de l'indemnisation d'un tiers due à une faute du comptable. Le comptable est responsable tant de ses agissements propres que de ceux de ses subordonnés, de ses régisseurs ou même de son prédécesseur s'il n'a pas formulé, à l'écrit et précisément, des réserves relatives à la gestion de son prédécesseur durant les 6 mois suivant sa prise de fonction.

Les juridictions financières jugent les comptables publics. Une voie administrative de la mise en jeu de la responsabilité appartient également au ministre chargé du budget. La Cour des comptes contrôle les comptes des comptables principaux de l'État et des agents comptables des EPN. Suite au contrôle d'un comptable, un rapport d'instruction est transmis au parquet général près la Cour des comptes. Si aucune charge n'est retenue, alors le juge rend une ordonnance, laquelle rend acte au comptable de la régularité de sa gestion. Si le ministère public estime que la responsabilité du comptable peut être engagée, et en l'absence de délit (détournement, malversation), une phase amiable débute. À cette occasion, la responsabilité pécuniaire du comptable est mise en jeu et un ordre de versement, émis par le ministre chargé du budget, lui est notifié. Si le comptable ne s'acquitte pas de la somme, un arrêt de débet est pris à son encontre et la procédure contentieuse est mise en œuvre en respectant le principe du contradictoire (accès aux pièces du dossier, assistance par un avocat). L'arrêt de la Cour des comptes prononce la décharge ou la mise en débet. Cette dernière signifie que le comptable doit verser les sommes non recouvrées, manquantes ou payées irrégulièrement. À défaut, le recouvrement est forcé, sur le cautionnement puis les biens propres du comptable.

Les arrêts de la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'une cassation devant le Conseil d'État pour incompétence, vice de forme et violation de la loi. Un

recours en révision est possible contre les erreurs de fait qui ne pouvaient être connues au moment où la Cour a statué. Enfin, comme évoqué dans le [chapitre 10](#), le recours par voie administrative consiste en la demande au ministre des finances d'une décharge de responsabilité en cas de force majeure ou en la demande d'une remise gracieuse du débet, le cas échéant accordée par le ministre après avis de la Cour des comptes.

2.3 Le jugement des ordonnateurs par la Cour de discipline budgétaire et financière

En complément de la RPP des comptables, un régime de responsabilité personnelle des ordonnateurs, au-delà des cas de gestion de fait (cf. [chapitre 11](#)), a été installé grâce à la Cour de discipline budgétaire et financière⁴ (CDBF). Seulement, son rôle est modeste dans la mesure où les ministres sont exclusivement passibles de la Cour de justice de la République et que les ordonnateurs pouvant se prévaloir d'un ordre hiérarchique préalable à l'infraction sont déchargés de toute responsabilité. Les justiciables sont les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires, agents civils ou militaires de l'État et des EPN.

La CDBF sanctionne la violation des règles relatives à l'engagement des recettes, des autres règles d'exécution des recettes et des dépenses. Le président de la CDBF est le premier président de la Cour des comptes et son vice président est le président de la section des finances du Conseil d'État (CE). Les dix membres titulaires et six suppléants sont pour moitié des conseillers d'État et pour moitié des conseillers maîtres à la Cour des comptes. Le ministère public est assuré par le procureur général près la Cour des comptes.

La CDBF n'exerce pas de fonction de contrôle mais uniquement une fonction juridictionnelle. Elle doit être saisie par le procureur près la Cour des comptes, lequel a la possibilité de classer l'affaire à ce stade. Peuvent saisir le procureur : les présidents des deux assemblées, le Premier ministre, le ministre chargé des finances, les membres du gouvernement dont le département ministériel couvre l'administration de l'agent en cause, la Cour des comptes et les créanciers dans un cas spécifique. S'il le juge opportun, le procureur général peut transmettre la saisine au président de la CDBF. Il n'y

a pas d'appel. La révision et la cassation ont lieu devant le CE.

3 Les contrôles interne et externe

3.1 L'œil de Bercy ou du contrôle budgétaire

Le contrôleur budgétaire, anciennement appelé contrôleur financier, est le représentant du ministère chargé des finances dans les autres départements ministériels. Il est chargé de contrôler la dépense préalablement à l'engagement par l'ordonnateur. La fonction traditionnelle du contrôleur financier, fixée par la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, se heurtait à la logique de responsabilisation des gestionnaires promue par la LOLF. Le contrôleur budgétaire se caractérise par son indépendance, une action centrée sur la régularité et une démultiplication des niveaux d'intervention. Les contrôleurs budgétaires sont nommés par arrêté du ministre des finances. Aussi, ils dépendent de lui et des conditions sont posées à leur nomination afin de garantir leur indépendance (par exemple, ils ne doivent pas avoir eu des fonctions dans les ministères qu'ils contrôleront).

a D'un contrôle financier exhaustif...

En visant la dépense, le contrôleur budgétaire autorise l'acte d'engagement. Avant la rénovation de sa fonction en 2005, le contrôleur « financier » devait apposer son visa sur tous les actes engageant une dépense. Cela représentait une quantité importante d'actes (ex : recrutement, marché public). La conséquence d'un refus de visa est le blocage de la décision ; le comptable public est alors tenu de ne pas payer la dépense, y compris sur réquisition de l'ordonnateur.

Le contrôleur budgétaire contrôle la correcte imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, l'exacte évaluation de la dépense, l'application des dispositions financières des lois et règlements, l'exécution du budget conformément aux lois de finances. Le visa peut être accompagné

d'observations, ou d'un différé, pour obtenir des pièces complémentaires. En dernier lieu, en cas de désaccord persistant, le contrôleur budgétaire en réfère au ministre des finances qui prend la décision finale (le ministre a, par exemple, la possibilité d'accorder un visa en dépassement de crédits).

b ... au contrôle budgétaire et comptable

Avec l'installation progressive du mécanisme gestionnaire, le curseur du contrôle budgétaire s'est déplacé. 5 % des actes budgétaires représentent à eux seuls quelque 80 % des crédits employés. Aussi, le but est désormais de limiter les interventions nombreuses et de précision et la focalisation sur les marchés publics, notamment au profit d'un contrôle de soutenabilité budgétaire relatif au réalisme du budget proposé, aux dépenses publiques induites et à la capacité à payer les dépenses engagées.

Depuis 2005, les fonctions de contrôleur budgétaire ont été regroupées avec celles de comptable public. Au niveau central, dans chaque ministère, elles sont assumées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), placé par le ministre chargé du budget auprès des ordonnateurs principaux. Ses missions sont, d'après le décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005, le contrôle budgétaire du ministère, sa fonction de comptable et la transmission aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal d'un rapport annuel sur l'exécution budgétaire et une analyse de la situation financière du ministère. La vision globale dont dispose le ministre des finances lui permet de garantir la sécurité et la fiabilité de la chaîne de la dépense, d'organiser une nécessaire prévention et une maîtrise des risques financiers. Il en va de même au niveau déconcentré, où le contrôleur budgétaire est le directeur régional des finances publiques, assisté d'un membre du contrôle général économique et financier (CGEFI) ou d'un expert de niveau équivalent⁵.

La vision globale est permise par la collaboration des deux départements sur lesquels le CBCM s'appuie, à savoir le département du contrôle comptable et celui du contrôle budgétaire. Il est à la fois le comptable du ministère et le responsable de la soutenabilité financière de l'exécution par le ministère des programmes dont il a la charge tant en matière de crédits que d'emplois (titre 2). À ce titre, il est possible de dire qu'il représente les directions du budget et des finances publiques. Il évaluera *a posteriori* les actes dispensés de visa ou d'avis, identifiera les déterminants de la dépense et évaluera l'organisation

interne du ministère, notamment la mise en œuvre de son contrôle interne et la sécurisation des procédures. Enfin, il a une mission de conseil auprès des gestionnaires.

Plus spécifiquement, le contrôleur budgétaire contrôle la sincérité de la programmation budgétaire initiale (PBI) et supervise la mise en œuvre de la régulation budgétaire. Il vise le document annuel de PBI afin de vérifier « l'exactitude des projets de répartition des emplois de chaque ministère et de répartition des crédits de chaque programme entre les services de l'État »⁶.

Le contrôleur budgétaire étudie la cohérence et la soutenabilité budgétaire, notamment au moyen d'avis préalables relatifs aux documents prévisionnels de gestion (DPG) présentés par les gestionnaires et qui comprennent les BOP. Le contrôle porte, par exemple, sur la présence des dépenses obligatoires. Le CF a la possibilité de procéder à une nouvelle ventilation des UO (unités opérationnelles). Les seuils des contrôles ont été relevés pour ne concerner que les actes pouvant entraîner des conséquences budgétaires importantes (approche en termes de risques). C'est le ministre chargé du budget qui élabore, pour chaque ministère, une liste des projets d'actes qui doivent faire l'objet d'un contrôle.

Les contrôles hiérarchisé et partenarial, vus au [chapitre 11](#), renforcent l'efficacité du contrôle interne.

3.2 Le rôle des corps d'inspection

a Les différents corps d'inspection

Les corps d'inspection, et notamment l'inspection générale des finances (IGF), réalisent des contrôles externes ; en effet, ils sont externes à l'organisme contrôlé. La mission d'une inspection est ponctuelle. Dans sa conception la plus traditionnelle, elle consiste en le contrôle de la régularité des opérations et peut entraîner des sanctions en cas de défaillance. À tout le moins, l'organisme s'il ne bénéficie pas d'une mauvaise publicité, se trouvera dans des conditions dégradées pour négocier les crédits de l'année suivante. L'IGF a acquis une dimension généraliste et interministérielle, à l'instar de l'inspection générale de l'administration (IGA) pour le ministère de l'intérieur et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour les

ministères sociaux, et effectue aujourd'hui essentiellement des missions ne relevant pas du contrôle à proprement parler (*cf. infra*).

Certains ministères sont par ailleurs dotés de leur propre inspection, comme l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) pour le ministère de l'éducation nationale. Certes, la dimension budgétaire et financière n'est jamais absente lors de ces inspections « techniques » mais ces dernières n'assument pas, en premier lieu, un rôle de contrôle des finances publiques. Elles se concentrent sur le cœur de métier de leur département ministériel.

b Le rôle de l'inspection générale des finances

L'IGF a été créée le 25 mars 1816. Sa fonction historique réside en le contrôle financier, comptable et administratif des comptables publics et des services extérieurs du ministère des finances. Progressivement, ce contrôle s'est étendu à l'ensemble du secteur public, y compris les établissements privés bénéficiant de concours financiers publics. La loi du 8 août 1950 dispose ainsi que l'ensemble des comptes des comptables publics est contrôlé par l'IGF.

En 2015, les activités d'inspection et d'audit interne, qui portent principalement sur les services déconcentrés des ministères financiers, n'ont représenté que 6 % des missions de l'IGF. Ce rôle traditionnel de vérification est devenu marginal, l'IGF réalisant essentiellement des missions de conseil, d'évaluation et d'assistance. L'objectif est alors d'évaluer l'existant de proposer des améliorations, et, parfois, d'aider à leur mise en œuvre. L'IGF est conseil de l'exécutif en préparant la prise de décision politique au plus haut niveau à la demande des pouvoirs publics. Les missions d'expertise et de conseil sollicitées portent notamment sur la mise en œuvre et l'évaluation de certaines politiques publiques. À cette occasion, elle peut, par exemple, évaluer les coûts et les avantages de certaines aides sociales. L'IGF a adopté les nouvelles techniques de contrôle, de maîtrise des risques et accompagne les administrations publiques dans leur modernisation. Par exemple, avec son rapport de septembre 2012 relatif au bilan de la RGPP et les conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État, elle impulse les nouvelles méthodes de gestion et mesure la performance.

4 Les mécanismes du contrôle des collectivités territoriales

La vérification des comptes locaux a longtemps été partagée entre la Cour des comptes (départements et grandes communes) et les préfets. Or, les membres des conseils de préfecture n'étaient pas spécialisés en matière comptable et financière et le Cour des comptes ne pouvait davantage faire face au nombre important et croissant de comptes, si bien que l'examen n'était pas approfondi. C'est la création, en 1982, des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), lesquelles sont placées depuis 1988 sous le contrôle de la Cour des comptes, qui a permis un véritable contrôle des finances publiques locales.

4.1 La décentralisation imposait la création d'un nouveau contrôleur : les CRTC

Les CRTC sont des juridictions financières indépendantes, implantées dans chaque région ou territoire. Elles assurent un contrôle des finances locales adapté aux nouvelles compétences des collectivités territoriales. La loi du 2 mars 1982 identifie trois missions pour les CRTC. Premièrement, elles jugent les comptes des collectivités et établissements publics locaux (EPL) en se substituant, selon les cas, à la Cour des comptes ou à l'apurement administratif. Un appel est possible devant la Cour des comptes. Deuxièmement, elles s'assurent du bon emploi des crédits par un examen de la gestion et, plus largement, par l'évaluation des politiques publiques. Troisièmement, elles participent au contrôle budgétaire, assuré par le préfet et destiné à remplacer les pouvoirs de tutelle budgétaire détenus par les préfets avant la décentralisation.

a L'organisation d'une CRTC

Une CRTC comporte *a minima* un président et deux assesseurs et un ou plusieurs commissaires du gouvernement. Les magistrats des CRTC sont inamovibles à l'exception du ministère public. Les présidents de chambre

régionale sont nommés par décret du président de la République, sur proposition du premier président de la Cour des comptes et du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes (CSCRC). La moitié au moins et les trois quarts au plus des postes doivent être occupés par des magistrats dont le corps d'origine est celui des CRTC. Les procureurs financiers⁷ sont choisis parmi les magistrats des CRTC. Ils sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes à qui ils rendent compte de leurs activités. Le CSCRC est le garant de l'indépendance des CRTC.

Les décisions rendues par les CRTC sont collégiales. Le quorum est fixé à trois membres. Les comptables de droit ou de fait, le représentant légal de l'organisme public concerné et le ministère public peuvent faire appel des jugements des CRTC devant la Cour des comptes. Après expiration des délais d'appel, le comptable peut également demander à la CRTC la révision d'un jugement définitif rendu sur ses comptes, en produisant des justifications recouvrées postérieurement au jugement.

b Les principes généraux de procédure des CRTC

La programmation des travaux des CRTC est libre. Elles se sont assignées un rythme quadriennal pour le jugement des comptes. Depuis la loi du 6 février 1992, le préfet et l'autorité territoriale concernée peuvent adresser à la CRTC une demande motivée tendant à l'inscription au programme de l'examen de la gestion d'une collectivité ou d'un EPL ou d'un organisme susceptible de faire l'objet d'un contrôle facultatif. Cette disposition est relativement peu utilisée (20 demandes par an), et les demandes formulées par les autorités territoriales sont surtout nombreuses les années de renouvellement des conseils municipaux. Les CRTC sont libres de donner suite ou non à ces demandes et d'en apprécier l'urgence.

Comme la Cour des comptes, les CRTC font des contrôles sur pièces, mais de façon croissante sur place. Les rapporteurs examinent alors la gestion de l'ordonnateur et entretiennent des contacts directs et fréquents avec ses services.

4.2 Sur saisine, les CRTC peuvent contrôler les actes

budgétaires et les conventions à portée budgétaire

a Du contrôle budgétaire des collectivités locales

Depuis la décentralisation, les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit et le représentant de l'État n'a que le pouvoir de déférer au juge administratif ceux qui lui paraîtraient irréguliers (contrôle *a posteriori*).

Le législateur a toutefois maintenu un contrôle plus étroit sur les actes budgétaires (cf. [chapitre 14](#)). En effet, il convient de s'assurer que les collectivités soient dotées d'un budget dans les délais légaux, que ce budget soit voté en équilibre réel, que son exécution ne conduise pas à un déficit anormalement élevé et qu'il comporte les crédits nécessaires au règlement des dépenses obligatoires. Sauf dans le cas des dépenses obligatoires non inscrites, le préfet est le seul à pouvoir saisir la CRTC. Les cas les plus fréquents de saisine sont relatifs à l'absence d'équilibre réel du budget et au défaut d'inscription de dépenses obligatoires. Le contrôle des actes budgétaires s'applique aux EPL.

Le contrôle budgétaire joue un rôle curatif puisqu'il fait régresser le nombre, déjà réduit, des budgets non votés (moins de 100 cas par an), veille au respect de l'équilibre budgétaire (150 à 200 saisines par an), contribue parfois sur plusieurs années, à la résorption des déficits (150 à 200 saisines par an) et facilite le règlement des dépenses obligatoires (500 saisines par an en moyenne)⁸.

b Du contrôle des conventions des collectivités locales

Depuis la loi du 6 février 1992, le préfet a la faculté de transmettre à la CRTC, en raison de leur incidence financière et des problèmes juridiques qu'elles peuvent soulever, les conventions relatives aux délégations de service public et aux marchés publics. La CRTC rend, dans un délai d'un mois, un avis qui est communiqué au préfet, à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public concerné et postérieurement, à toute personne en faisant la demande. Limitées à quelques dizaines par an, ces

saisines sont pourtant de nature à permettre la détection relativement précoce des irrégularités ou des risques potentiels.

*

Les contrôles des finances publiques ont évolué suite à la LOLF. En effet, l'importance accordée au rôle du gestionnaire et les marges de manœuvre dont il doit disposer rendent délicat le traditionnel contrôle systématique, exhaustif et de légalité. Sont désormais privilégiés des contrôles moins formels et portant davantage sur les grands enjeux financiers. La réforme constitutionnelle de 2008 s'inscrit, en matière budgétaire, dans le même cadre puisque le conseil apporté par la Cour des comptes aux pouvoirs exécutif et législatif, de même que celui procuré par l'inspection générale des finances, s'intéresse à l'ensemble des processus et organisations des administrations, jusqu'à la mise en place d'un contrôle interne. Enfin, la jurisprudence financière confirme un attachement au principe de sincérité et une attention portée à la soutenabilité des finances publiques qui s'apprécie à plus long terme et dépend également des efforts structurels consentis. Le contrôle des finances publiques devient ainsi davantage budgétaire que financier.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Le contrôle de l'exécution des lois de finances
- Le contrôle des comptes des comptables publics
- Le contrôle budgétaire
- À quoi sert la Cour des comptes ?
- Les CRTC
- La CDBF
- La réforme des juridictions financières
- L'inspection générale des finances
- Le juge et les finances publiques
- Le Parlement et les finances publiques
- Les commissions des finances

1. Commission des finances, de l'économie générale et du plan, à l'Assemblée nationale, et commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, au Sénat.

2. Qui n'ont pas de vocation généraliste mais se voient attribuer un domaine de compétences.

3. S'il s'agit, dans les faits d'une structure permanente, elle est constituée pour un an et reconduite chaque année.

4. Troisième et dernière catégorie de juridiction financière avec la Cour des comptes et les CRC.

5. Cf. II de l'art. 88 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

6. Art 5 du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.

7. Anciennement commissaires du gouvernement.

8. Il est à noter que dans le cadre de la LOLF, pour mesurer la performance des préfectures en matière de conseil aux collectivités territoriales, l'un des trois indicateurs retenus est le taux de saisines de la chambre régionale des comptes jugées recevables.

PARTIE 5

LES FINANCES LOCALES

Les finances locales renvoient aux finances des administrations publiques locales (APUL), c'est-à-dire des collectivités territoriales et de leurs démembrements, à l'exclusion des finances des services déconcentrés de l'État ou encore des organismes de sécurité sociale présents sur le territoire.

La partie 5 examinera le cadre et la situation générale des finances locales ([chapitre 13](#)), présentera le droit budgétaire local ([chapitre 14](#)) et la fiscalité locale ([chapitre 15](#)), puis s'interrogera sur l'endettement des APUL ([chapitre 16](#)).

Sommaire

[CHAPITRE 13 ■ Le cadre général des finances locales –
autonomie et dépendance](#)

[CHAPITRE 14 ■ La procédure budgétaire locale](#)

[CHAPITRE 15 ■ La fiscalité locale](#)

[CHAPITRE 16 ■ L'endettement local](#)

CHAPITRE 13

Le cadre général des finances locales – autonomie et dépendance

SOMMAIRE

[1 La situation générale des finances locales est globalement saine mais cache des déséquilibres](#)

[2 L'autonomie financière n'est pas synonyme d'autonomie fiscale](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Autonomie financière des collectivités territoriales ; pouvoir de taux
- ◆ Concours financiers ; enveloppe normée ; fiscalité transférée
- ◆ ODEDEL

Les finances locales constituent une part minoritaire mais néanmoins importante des finances publiques. Leur particularité est d'être le fruit d'une multitude d'acteurs fonctionnant de manière autonome. Régions, départements, communes et même établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre jouissent de marges de manœuvre quant à leurs recettes et leurs dépenses pour mettre en œuvre leur politique locale.

Les collectivités territoriales bénéficient, en effet, de par la Constitution, de la liberté d'administration (art. 72 al. 3 C) et de l'autonomie financière (art. 72-2 C). Pour autant, les marges de manœuvre réelles des collectivités en matière financière et, davantage encore, en matière fiscale, ne doivent pas être

surévaluées. À tel point que l'autonomie financière est parfois mise en cause comme excessivement formelle par les élus locaux.

1 La situation générale des finances locales est globalement saine mais cache des déséquilibres

1.1 Une situation financière globalement saine

a Des enjeux financiers de l'ordre de 11 % du PIB

Les APUL forment le troisième sous-secteur institutionnel par la taille budgétaire. Leurs ressources comme leurs dépenses s'élèvent à près de 11,5 % du PIB – respectivement 250 et 249 Md€ en 2015. Ce budget est certes inférieur à celui de l'État et, *a fortiori*, à celui des ASSO. Il est cependant plus dynamique. En 1981, avant l'acte I de la décentralisation, les dépenses des APUL représentaient 8,3 % du PIB ; en 2003, avant l'acte II, cette part avait été portée à 9,9 %. Alors que le budget de l'État est contraint par des normes de dépenses exigeantes, les dépenses des collectivités ont continué à augmenter plus rapidement que le PIB jusqu'en 2013.

Cette évolution est en partie liée à la nature dynamique de certaines de leurs dépenses, notamment les dépenses sociales. Les dépenses des collectivités peuvent être classées en trois catégories¹ :

- les dépenses de fonctionnement constituent plus de la moitié des dépenses, avec 54 %, dont 32 points de dépenses de personnel ;
- les prestations et les transferts représentent 28 % des dépenses, incluant notamment les aides sociales (tel le revenu de solidarité active, pris en charge par les départements), les tarifs sociaux de certains services publics (crèches, cantines...) et les subventions ;
- les investissements (transports publics urbains, équipements sportifs et culturels, infrastructures routières...) sont le dernier poste, avec 18 %, auquel il faut ajouter les intérêts de la dette (1 %).

S'agissant des ressources, elles proviennent majoritairement de la fiscalité mais dans une bien moindre ampleur que pour l'État :

- 54 % des ressources sont fiscales, y compris les recettes de fiscalité transférée par l'État sur lesquelles les collectivités n'ont pas de prise ;
- 28 % proviennent de transferts, soit essentiellement de dotations budgétaires versées par l'État ;
- 17 % sont des ressources de production, émanant d'activités industrielles et commerciales et de la participation des usagers aux charges des équipements et services publics qui leur sont fournis ;
- 1 % est issu du patrimoine des collectivités.

b Un déficit et une dette globalement limités

Les intérêts d'emprunt ne représentent que 0,7 % des dépenses des collectivités – chiffre à comparer au poids du programme « charge de la dette et de la trésorerie de l'État » dans les dépenses du budget général de l'État en 2015, soit 11,5 %. Cette comparaison témoigne de ce que les collectivités sont moins endettées que l'État. De fait, la dette des APUL s'élève à 200 Md € fin 2016, soit 8,9 % du PIB – moins d'un dixième de la dette publique totale. En proportion du PIB, cette dette est relativement stable et reste à ce stade sous contrôle.

En 2016, le solde des APUL au sens de Maastricht s'élève à +0,1 %, apportant ainsi une contribution positive au solde public global (-3,4 %).

1.2 Des déséquilibres à surveiller

a À moyen terme, la soutenabilité des finances locales n'est pas garantie

Du fait des règles budgétaires qui prohibent le recours à l'endettement pour financer des dépenses de fonctionnement (cf. [chapitre 14](#)), le déficit des APUL est limité par construction. Son niveau relativement faible ne doit donc pas occulter les facteurs de déséquilibre budgétaire que l'on peut identifier

par ailleurs. En l'occurrence, les dépenses de fonctionnement augmentent (les prestations sociales monétaires ont notamment augmenté de moitié entre 2008 et 2015, atteignant 16,2 Md€) et l'amélioration du solde est surtout permise par l'augmentation des recettes.

Or, d'une part, les recettes issues des concours financiers ne sont pas et ne peuvent pas être dynamiques, eu égard à la nécessité de redresser les comptes publics. De fait, de 2011 à 2013, dans le cadre de la norme de dépense dite « zéro valeur », une partie des concours financiers de l'État aux collectivités locales a été gelée en valeur. Depuis 2014, une baisse a été engagée dans le cadre du programme de 50 milliards d'économies annoncé pour la période 2014-2017, dont 11 milliards devaient échoir aux APUL via une baisse de leurs dotations. Après une première réduction de 1,5 Md€ en 2014, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a été réduite de 3,4 Md€ en 2015, 3,2 Md€ en 2016 et 2,5 Md€ en 2017, soit au total une diminution de plus d'un quart de son montant initial (30,9 Md€ en 2017 contre 41,3 Md€ en 2013). Si l'effort a été légèrement relâché sur la DGF en 2017, la baisse des concours financiers enregistrée sur la période 2014-2017 atteint au total 10,9 Md€. Cette baisse des concours de l'État, en contraignant les collectivités locales à modérer leurs dépenses, permet d'associer concrètement ces dernières à l'effort de redressement des comptes publics.

D'autre part, la dynamique des ressources fiscales a des limites intrinsèques. Ces limites tiennent d'abord à l'assiette des impôts locaux, parfois volatile (droits de mutation à titre onéreux – DMTO, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE) ou en régression (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE), au fait que les collectivités ne disposent pas nécessairement d'un pouvoir de taux et, enfin, aux capacités contributives des contribuables locaux – qui sont aussi souvent des électeurs – et à leur mobilité.

b Les collectivités territoriales doivent apporter leur contribution à l'effort structurel de la France

Dans ces conditions, en cas de poursuite de la dynamique des dépenses des collectivités territoriales, les recettes pourront de moins en moins aisément s'ajuster. Sauf à recourir de manière accrue à l'endettement, dans la mesure du possible, les collectivités devront donc, à l'instar de l'État, réaliser un

effort structurel en réduisant leurs dépenses. De cette manière, elles apporteront leur pierre à l'édifice du redressement des comptes publics et au respect des engagements européens de la France.

À l'inverse, lorsque l'État augmente les ressources fiscales des collectivités territoriales, il retarde le moment où les collectivités territoriales devront réaliser cet effort. Incidemment, il est aussi susceptible de se dépouiller lui-même, au risque de dégrader son propre équilibre budgétaire.

C'est pourtant ce que la LFI 2014 a fait, en transférant aux départements, sans contrepartie, les ressources de l'État (830 M€ en 2013) correspondant aux frais de gestion² perçus sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et aux régions, en lieu et place d'une dotation budgétaire figée, des ressources dynamiques (900 M€ en 2013) constituées de frais de gestion d'impôts locaux (CVAE, cotisation foncière des entreprises – CFE, taxe d'habitation – TH) et de TICPE. En outre, à compter d'avril 2014, les départements ont obtenu la faculté – initialement temporaire – de relever leur taux de DMTO de 3,8 à 4,5 %, mesure qui recèle une ressource potentielle de 1,2 Md€ en année pleine. De fait, l'immense majorité des départements (95 sur 101 pour l'année 2016) ont porté leur taux au plafond de 4,5 %. Enfin, une réforme de la taxe d'apprentissage a été engagée en LFR 2013 afin d'affecter aux régions une plus grande part de son produit. Ces mesures ont été prises suite au pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales, représentées par le comité des finances locales (CFL), en juillet 2013. Elles ont atténué l'impact des baisses de dotations.

Le législateur a parallèlement renforcé la gouvernance des finances locales, en mettant en place, par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Il porte sur l'ensemble des budgets généraux des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre et comprend un sous-objectif pour les dépenses de fonctionnement. L'ODEDEL est, comme son nom l'indique, purement indicatif et non contraignant. Il formalise néanmoins un engagement partagé sur le rythme d'évolution des dépenses des collectivités locales. En 2014 et 2015, l'objectif a été respecté – le contexte de renouvellement des assemblées communales et départementales y ayant contribué. Fort de ce premier succès, le dispositif a été renforcé à compter de 2016 par la déclinaison de l'ODEDEL par strates de collectivités. Pour 2017, l'ODEDEL a été fixé à 2,0 % pour le total des dépenses et 1,7 % pour les dépenses de

fonctionnement, avec la déclinaison suivante ; 2,1 % et 1,3 % pour le bloc communal, 2,2 % et 2,6 % pour les départements, 0,8 % et 1,1 % pour les régions.

À cet égard, pour maximiser l'impact de la baisse des dotations sur les dépenses publiques, il est important de veiller à une juste répartition de l'effort entre les collectivités, en le concentrant sur celles dont les dépenses peuvent être ajustées à la baisse le moins douloureusement. À défaut, les baisses de dotations risquent d'être neutralisées par une hausse de fiscalité et de l'endettement, voire par un transfert sur d'autres administrations, ce qui ferait échec à l'objectif de réduction des dépenses publiques.

De 2014 à 2016, la baisse de la DGF a été répartie entre niveaux de collectivités au prorata de leurs ressources. En 2017, l'effort des communes a été réduit de moitié. Or les marges de manœuvre pour réduire les dépenses sont inégales entre ces niveaux (*cf. infra*). En particulier, on pourrait envisager, contrairement à ce qui a été fait, de concentrer l'effort de réduction sur le bloc communal. Au sein de chaque échelon de collectivités, l'effort est réparti selon des critères plus fins de ressources et de charges – par exemple, pour les départements, en fonction d'un indice synthétique de charges et en tenant compte du potentiel de hausse de la taxe foncière. Parallèlement, une augmentation de la péréquation a été réalisée. Il n'est toutefois pas certain que la réduction des dotations puisse se faire sans heurts, ce qui appelle une refonte plus large de la DGF. En effet, cette dernière pourrait notamment mieux tenir compte des charges de chaque collectivité locale et mieux appréhender l'échelon intercommunal (dont le mode de financement n'est pas toujours responsabilisant). Initialement envisagée pour 2016, la réforme de la DGF a toutefois été repoussée, faute de consensus.

La situation est hétérogène selon les niveaux de collectivités

Parmi les trois échelons de collectivités, c'est le départemental qui inquiète le plus quant à la soutenabilité de sa trajectoire financière.

Le bloc communal, composé des communes et des EPCI, est l'échelon le plus important en termes de volume budgétaire. En 2015, les dépenses des communes et des EPCI s'élevaient respectivement à 88 et 38 Md€. Leurs charges de fonctionnement progressent, notamment la masse salariale³. En

effet, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre et de ses missions – transférées des communes – a entraîné de nouveaux recrutements, sans que les effectifs des communes ne soient révisés en conséquence. La Cour des comptes relève à cet égard que la multiplication des EPCI et l'enchevêtrement corrélatif des compétences au sein du bloc communal ont été un puissant facteur d'augmentation des dépenses de fonctionnement en général et des dépenses de personnel en particulier. De 2000 à 2011, communes et EPCI ont recruté 260 000 agents supplémentaires et leur masse salariale a augmenté de 62 %⁴.

Toutefois, le bloc communal peut compter sur des ressources fiscales dynamiques, puisque la réforme de la fiscalité directe locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle en 2010 lui a attribué la totalité de la CFE et de la TH, une part de la TFPB (partagée avec les départements) et 26,5 % de la CVAE. Le renouvellement des conseils municipaux et des conseils communautaires au printemps 2014 devrait engager un nouveau cycle électoral de la dépense locale d'investissement : la nouvelle municipalité engage en début de mandat des dépenses, qui sont susceptibles d'alourdir les charges d'investissement au cours des années suivantes.

Les départements sont dans une situation plus tendue, du fait d'un effet de ciseau après la crise de 2008 entre des recettes peu dynamiques, notamment en raison de l'atonie du marché immobilier et de ses conséquences sur les recettes de DMTO, et des dépenses en hausse (71 Md€), plus particulièrement celles liées aux politiques sociales, qui leur ont souvent été transférées par l'État : les frais d'hébergement dans les établissements sociaux et médico-sociaux et les aides à la personne (RSA, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation de handicap...) représentent plus de 50 % des charges de fonctionnement des départements. Par ailleurs, la réforme de la fiscalité directe locale de 2010 a ôté aux départements la fraction de TH et de taxe professionnelle dont ils disposaient, leur laissant une part de TFPB et 48,5 % de CVAE. Au regard des besoins des départements les plus fragiles, telle la Seine-Saint-Denis, la LFI 2014 a dégagé de nouvelles ressources (*cf. supra*), qui font l'objet d'une péréquation entre départements.

Enfin, les régions ont le budget le plus faible (28 Md€). Elles disposent de très peu de pouvoir de taux sur leurs recettes fiscales (elles perçoivent 25 % de la CVAE, dont le taux n'est pas modulable, mais aucun des trois autres

impôts directs locaux), raison pour laquelle la LFI 2014 a conféré davantage de dynamisme aux recettes régionales (*cf. supra*). Pour autant, les régions sont aussi moins contraintes dans leurs dépenses : à la différence des départements, qui ont pour obligation légale de distribuer des aides sociales dont les critères sont définis par la loi, les régions sont libres de fixer la plupart de leurs dépenses. À cet égard, si la compétence transport induit des dépenses dynamiques du fait de l'importance accordée au transport ferroviaire, rien n'interdit aux régions de dépenser moins. La fusion des régions au 1^{er} janvier 2016 n'a pas fondamentalement changé la donne : elle sera probablement facteur d'une hausse des dépenses, au moins à court terme (alignement à la hausse des régimes indemnitaires et changement de catégorie pour les rémunérations, déménagements de services...), mais ne s'est pas accompagnée d'extensions significatives des compétences des conseils régionaux⁵.

Naturellement, au sein de chaque échelon, toutes les collectivités ne connaissent pas les mêmes difficultés ou la même prospérité. Aussi, des mécanismes de péréquation horizontale ont-ils été mis en place, afin de mutualiser les ressources locales sans mettre à contribution le contribuable national⁶. Au niveau du bloc communal, on compte le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), mis en place en 2012 et qui redistribue 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit environ 1 Md€. Au niveau des départements, le fonds de péréquation des DMTO a pour particularité, en plus d'une composante de péréquation proprement dite, d'intégrer une composante de lissage intertemporel, par une mise en réserve les années fastes. Enfin, départements et régions ont chacun un fonds de péréquation des ressources de CVAE, essentiellement, de manière à partager la dynamique de ces ressources fiscales entre collectivités.

2 L'autonomie financière n'est pas synonyme d'autonomie fiscale

L'autonomie financière des collectivités territoriales s'entend en première approche de leur capacité à maîtriser leurs dépenses et recettes, condition de la libre administration. Elle se distingue de l'autonomie fiscale, laquelle se

réfère au pouvoir régalien de l'État de lever l'impôt et d'en fixer le produit.

2.1 Les collectivités territoriales sont financièrement autonomes

a La Constitution confère à chaque catégorie de collectivités territoriales l'autonomie financière

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72-2 de la Constitution dispose en son troisième alinéa que les ressources propres des collectivités territoriales constituent « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Ces dispositions sont le principal élément du principe d'autonomie financière des collectivités.

Ce même article énonce en outre la libre disposition des ressources attribuées aux collectivités territoriales, prévoit que la loi peut confier à ces dernières un pouvoir d'assiette et de taux sur les impôts locaux, encadre le financement des transferts de compétences et autorise la mise en place par la loi de dispositifs de péréquation financière entre collectivités.

La notion de « part déterminante » de ressources propres a été précisée de manière pragmatique par le législateur organique, qui a ainsi fixé les termes et les limites de l'autonomie financière.

La loi organique du 29 juillet 2004 a premièrement précisé le champ des ressources propres. Il comprend les impositions locales au sens large : non seulement les impôts dont la loi autorise à fixer l'assiette ou le taux mais aussi les impôts dont la loi détermine une part locale, même exprimée en produit fiscal. Constituent par conséquent des ressources propres des impôts nationaux transférés en tout ou partie aux collectivités selon des modalités fixées par la loi, par exemple la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

Deuxièmement, la loi organique a précisé que la part déterminante de ressources propres devait être respectée non par chaque collectivité mais de manière globale pour chacun des trois échelons de collectivités territoriales.

Troisièmement, elle a arrêté les trois ratios d'autonomie financière en retenant comme référence minimale le niveau de ressources propres atteint en

2003, soit 39,5 % pour les régions, 58,6 % pour les départements et 60,8 % pour les communes et leurs EPCI.

b Les ratios d'autonomie financière sont largement dépassés

En 2014, les ratios d'autonomie financière étaient nettement au-delà du minimum posé par la loi organique (cf. [tableau 1](#)). Ils sont tous largement au-delà de 50 %, y compris celui des régions (58,1 %) qui n'était en 2003 que de 39,5 %. Contrairement à la situation qui prévalait en 2003, le ratio le plus élevé est celui des départements (68,8 %) et non plus celui des communes (66,4 %).

Tableau 1 : Les ratios d'autonomie financière

Collectivités	Ratio minimum (2003)	Ratio 2014
Communes (dont EPCI)	60,8	66,4
Départements	58,6	68,8
Régions	39,5	58,1

Source : Données du rapport de l'Observatoire des finances locales 2016.

c Les ressources des collectivités reposent de manière importante sur l'État

Nonobstant l'autonomie financière des collectivités territoriales, ces dernières perçoivent des transferts de l'État qui représentent une part significative de leurs ressources, à savoir 99 Md€ en 2017⁷. Ces transferts prennent différentes formes et s'expliquent par plusieurs raisons.

Premièrement, les collectivités perçoivent des concours financiers d'un montant de 48 Md€ pour 2017. Ces concours correspondent aux grandes dotations, très majoritairement la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont l'objet est de financer les dépenses des collectivités en fonction de critères objectifs de charges, ainsi qu'à des compensations d'exonérations de fiscalité locale.

Sur le plan budgétaire, ces concours apparaissent essentiellement dans les

prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales, mécanisme souple qui permet d'affecter directement aux collectivités les ressources de l'État, par exception au principe d'universalité budgétaire (cf. [chapitre 6](#)). Certains sont cependant inscrits dans les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » parce qu'ils s'apparentent davantage à des subventions de l'État (dotations générales de décentralisation, d'équipement...).

Certains concours financiers, transitant par les PSR, sont placés à l'abri de toute réduction pour ne pas affecter leur efficacité. Il s'agit notamment du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Ce dernier est une aide à l'investissement des collectivités territoriales dont l'objet est de compenser de manière forfaitaire (sur la base d'un taux de 16,404 %) la TVA que les collectivités ont supportée sur leurs dépenses d'investissement⁸. Son montant est de 5,5 Md€ en 2017. On trouve également dans cette catégorie les dotations de compensation de réforme fiscale, notamment de la suppression de la taxe professionnelle.

Deuxièmement, des crédits budgétaires sont versés aux collectivités sans que ces dernières soient visées en tant que telles (18 Md€). Ces crédits relèvent de politiques plus larges, dont les collectivités sont un des acteurs. Il s'agit des dégrèvements d'impôt locaux décidés par le législateur pour alléger l'imposition des personnes modestes ou à des fins incitatives, du produit des amendes de police de la circulation et des radars, des programmes d'investissement d'avenir, de subventions...

Troisièmement, l'État a transféré des ressources fiscales aux collectivités pour financer des compétences transférées dans le cadre de la décentralisation (33 Md€). L'acte I de la décentralisation a ainsi conduit à transférer en 1983 une part des DMTO, pour un montant de 9,2 Md€ en 2017⁹. Plusieurs transferts de compétence depuis 2003, notamment celui du RSA, ont été financés par l'affectation de fractions de TICPE aux départements et aux régions, pour des recettes de 10,9 Md€. Le pouvoir de taux des collectivités sur ces impôts est variable : pour la TICPE par exemple, il existe pour les régions mais est nul pour les départements. Les élus locaux estiment régulièrement que ces nouvelles ressources fiscales ne couvrent pas l'ensemble des dépenses transférées, lesquelles seraient plus dynamiques que les recettes accordées.

2.2 Les collectivités territoriales ne jouissent pas de l'autonomie fiscale

La fiscalité est une compétence régaliennne qui ne peut être déléguée que de manière restreinte. C'est ce qui différencie sur le plan de l'organisation fiscale, un État unitaire, fût-il décentralisé, d'un État fédéral (fédéralisme fiscal).

a La fiscalité est une matière régaliennne encadrée par le bloc de constitutionnalité

De par la Constitution, l'organisation et le fonctionnement de la fiscalité, fût-elle locale, relève de la compétence de l'État (*cf.* [chapitre 5](#)). En premier lieu, selon le principe de légalité de l'impôt, ce dernier relève de la compétence du législateur national. Les prérogatives des collectivités territoriales sont donc inexistantes concernant la création, la modification et la suppression d'un impôt. Ce n'est que dans le cadre défini par le législateur que les collectivités peuvent bénéficier d'un pouvoir de taux et d'assiette, ainsi que l'énonce l'article 72-2 de la Constitution.

En second lieu, le principe d'égalité devant l'impôt, fondé sur l'article 6 de la DDHC, interdit au législateur d'instituer des différences de traitement en matière fiscale entre contribuables situés dans des collectivités différentes, sauf à justifier d'une différence de situation ou d'un motif d'intérêt général suffisant. Par conséquent, il ne serait pas possible d'instituer des régimes fiscaux différents sur le territoire national. Par exemple, il ne serait pas possible de déléguer à la collectivité territoriale de Corse la compétence en matière de droits de succession pour les biens immobiliers situés en Corse, comme elle en a formulé le vœu.

La conséquence est que le territoire national est soumis à une uniformité de l'impôt, qui est défini et géré par l'État. Ainsi, les bases utilisées pour le calcul des impôts directs locaux sont déterminées conformément à la loi, que met en œuvre l'administration fiscale. En outre, les collectivités territoriales sont contraintes par les principes d'unicité de caisse et d'unicité de trésorerie qui font du Trésor Public le seul collecteur d'impôts et le garant des recettes et de leur dépôt : les collectivités ne disposent pas de leur propre administration fiscale ni ne déposent leurs fonds auprès d'institutions

financières privées (obligation de dépôt sur leurs comptes ouverts auprès du Trésor).

Ces principes souffrent deux exceptions, touchant à l'outre-mer. À titre temporaire, certains départements d'outre-mer (DOM), régis par l'article 73 de la Constitution, bénéficient de régimes transitoires. À Mayotte, le droit commun de la fiscalité ne s'applique que depuis 2014. Encore des dispositions dérogatoires y sont-elles applicables, de même qu'en Guyane, par exemple l'absence de TVA.

À titre permanent, les collectivités d'outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie, respectivement régis par l'article 74 et le titre XIII de la Constitution, jouissent de l'autonomie fiscale. Leur statut, qui relève de la loi organique, leur confère la compétence fiscale et la République française conclut avec ces collectivités des conventions fiscales, sur le modèle des conventions fiscales internationales. La loi fiscale n'y est pas du tout applicable, sauf exceptions prévues par le statut (par exemple les impositions affectées à la sécurité sociale s'appliquent à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy).

b La compétence fiscale des collectivités territoriales n'est que limitée et encadrée dans ses modalités

La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne reconnaît aux collectivités territoriales qu'une compétence limitée dans le domaine fiscal.

Le principe de libre administration protège le pouvoir fiscal local puisque les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales « au point d'entraver leur libre administration » (cf. décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, cons. 14).

Les implications de cette jurisprudence demeurent cependant peu contraignantes. Le juge constitutionnel s'attache surtout à déterminer si l'intervention du législateur est excessive au regard de la situation des catégories de collectivités concernées. Jusqu'ici, une seule disposition, dans un cas particulier¹⁰, a été analysée comme faisant obstacle à la libre administration des collectivités. En pratique, l'État dispose donc de larges

marges de manœuvre et peut par exemple décider que le produit d'un impôt local soit attribué en partie à une autre collectivité que celle précédemment affectataire (*cf.* décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, loi instituant une dotation de solidarité urbaine etc., cons. 29 à 31 et 40).

En définitive, le Conseil constitutionnel se réserve un large pouvoir d'appréciation. Il n'existe pas de seuils clairs au-delà desquels le Conseil sanctionnerait des dispositions législatives réduisant le pouvoir fiscal des collectivités.

*

Les dépenses des APUL représentent environ un cinquième des dépenses publiques et suivent une pente dynamique. Dans la mesure où elles appartiennent à part entière aux finances publiques de la France, il est nécessaire de chercher les moyens d'assurer la cohérence des trajectoires financières des différentes administrations publiques. Eu égard aux engagements européens de la France et aux risques de déséquilibres à venir des finances locales, l'objectif doit être de modérer les dépenses des collectivités territoriales.

Il est certes légitime que ces dernières bénéficient de marges de manœuvre pour adapter leurs recettes fiscales à leurs besoins. Toutefois, l'environnement financier des collectivités, qui est essentiellement déterminé par l'État, que ce soit par la fiscalité, par ses concours financiers ou par l'organisation de la péréquation, doit pouvoir inciter à une bonne gestion financière. À cet égard, la mise sous tensions des budgets peut être une solution adaptée si elle s'accompagne de dispositifs de péréquation suffisants et d'une révision des compétences des collectivités (y compris par la fin de la clause de compétence générale) – ou de l'octroi de davantage de marges de manœuvre aux collectivités dans l'étendue et l'accomplissement des missions que l'État leur a confiées.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- L'évolution générale des finances locales
- Le mode de financement des collectivités territoriales est-il en mesure de garantir leur autonomie ?

- Les collectivités territoriales disposent-elles des moyens de leurs compétences ?
- Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales
- La contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics

RÉFÉRENCES

Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2016.

Observatoire des finances locales, septembre 2016, rapport annuel.

Jaune budgétaire annexé au PLF 2017, *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*.

-
1. Données 2015. Source : INSEE.
 2. Les frais de gestion sont des impositions additionnelles, généralement calculées en pourcentage de l'impôt proprement dit (par exemple 3 % pour la TFPB), que l'État perçoit pour couvrir ses frais d'assiette et de recouvrement, d'une part, et de dégrèvements et non valeurs, d'autre part. C'est en effet l'État qui assure l'établissement et le recouvrement des impôts locaux et qui assume en outre un risque financier lié à l'écart entre l'impôt émis (reversé aux collectivités) et l'impôt effectivement recouvré (auto-assurance).
 3. Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre et de ses missions – transférées des communes – ont entraîné de nouveaux recrutements, sans que les effectifs des communes ne soient révisés en conséquence.
 4. Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales, octobre 2014.
 5. On retiendra essentiellement que les régions sont désormais compétentes pour le transport interurbain et, depuis septembre 2017, pour le transport scolaire.
 6. A contrario, la péréquation verticale est le fait de l'État et prend donc la forme de dotations budgétaires (dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation...).
 7. Source : PLF 2017, jaune budgétaire *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*.
 8. Les fonds sont versés par l'État aux collectivités environ deux ans après les dépenses. Pour contourner ce décalage temporel, inhérent au mode de calcul du FCTVA, le gouvernement a demandé à la Caisse des dépôts et consignations de faire l'avance aux collectivités des sommes auxquelles elles peuvent prétendre au titre du FCTVA. Ces avances prennent la forme de prêts à taux zéro, mis en place en 2015.
 9. Auxquels s'ajoutent 0,5 Md€ de DMTO transférés lors de la suppression de la taxe professionnelle.
 10. Une disposition de la loi égalité et citoyenneté, issue d'un amendement parlementaire, privait de la dotation de solidarité urbaine les communes faisant l'objet d'une procédure de carence pour insuffisance de logements sociaux. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle restreignait les ressources de ces communes au point d'entraver leur libre administration, dès lors que les communes en cause étaient confrontées à une insuffisance de ressources et supportaient des charges élevées et que certaines d'entre elles se verraient privées d'une part substantielle de leurs recettes de fonctionnement (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, cons. 61 à 69).

CHAPITRE 14

La procédure budgétaire locale

SOMMAIRE

[1 La préparation des budgets locaux est l'œuvre de l'exécutif local mais demeure encadrée par des règles strictes](#)

[2 L'adoption des budgets locaux appartient aux assemblées délibératives mais est soumise à un ensemble de contraintes](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Sections de fonctionnement et d'investissement ; équilibre réel et règle d'or
- ◆ Compte administratif ; compte de gestion
- ◆ Budget primitif ; budget supplémentaire
- ◆ Nomenclatures par nature et par fonction ; présentation fonctionnelle du budget
- ◆ Établissement d'office ; redressement d'office ; inscription d'office
- ◆ Réquisition du comptable

Le terme de procédure budgétaire englobe à la fois l'élaboration et l'adoption du budget. L'exécution du budget en est le prolongement et permet en outre l'établissement de comptes qui alimentent la préparation des budgets suivants. Que ce soit au niveau national ou au niveau local, la procédure budgétaire est un épisode clé de la vie administrative et démocratique.

Si la LOLF ne régit pas la procédure budgétaire locale, celle-ci n'en demeure pas moins soumise aux grands principes budgétaires que sont l'annualité, l'unité, la non-affectation, avec cependant certaines atténuations propres aux

collectivités territoriales.

Au-delà de ces grands principes, il apparaît que la procédure budgétaire locale est soumise à un ensemble de contraintes légales et à un contrôle du préfet et des chambres régionales (ou territoriales) des comptes (CRC). Il existe ainsi un équilibre entre libre administration des collectivités territoriales et contrôle budgétaire et financier.

1 La préparation des budgets locaux est l'œuvre de l'exécutif local mais demeure encadrée par des règles strictes

1.1 L'élaboration du budget relève du pouvoir exécutif local

a Les exécutifs locaux ont le monopole de la préparation du budget

En vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales, ce sont les maires, les présidents de conseil départemental et régional – c'est-à-dire les chefs de l'exécutif local – qui ont la compétence exclusive en matière de préparation budgétaire. Ils sont en effet les ordonnateurs des collectivités territoriales. Il en va de même dans les EPCI, dont l'exécutif est le président de l'organe délibérant.

Ce sont, dans les faits, les services municipaux, départementaux et régionaux qui sont en charge de préparer le budget, sauf dans le cas de très petites communes, qui sont parfois assistées dans la préparation budgétaire par le comptable public¹. Le contrôle de l'élaboration budgétaire n'en revient cependant pas moins à l'exécutif local.

b La préparation du budget s'inscrit dans un cycle budgétaire

long

Comme pour le budget de l'État, la préparation budgétaire locale s'échelonne sur un temps long : elle débute par l'analyse de la situation financière de la collectivité, basée sur les résultats de l'exercice précédent. Ces résultats apparaissent dans le compte administratif, tenu par l'ordonnateur (cf. [encadré 1](#)), ainsi que dans le compte de gestion, issu de la comptabilité officielle tenue par le comptable public. C'est notamment sur ces résultats que sont évaluées les marges de manœuvre financières des collectivités territoriales, par exemple par l'estimation de la capacité d'autofinancement.

ENCADRÉ 1

Le compte administratif des collectivités locales

La préparation budgétaire s'appuie particulièrement sur le compte administratif, qui est l'équivalent d'une loi de règlement. Il rapproche les prévisions de l'exécution effective des dépenses et des recettes.

Le compte administratif :

- est tenu par l'ordonnateur, étant entendu que les montants portés dans ce compte doivent correspondre à ceux inscrits au compte de gestion tenu par le comptable public ;
- retrace les opérations réalisées durant l'année, ainsi que les « restes à réaliser », c'est-à-dire les crédits d'engagement qui ont été engagés sans que les crédits de paiement correspondants ne soient encore consommés ;
- est présenté en deux sections, fonctionnement/investissement ;
- son déficit ou excédent est enregistré dans le budget supplémentaire de fin d'exercice (équivalent d'une loi de finances rectificative) ;
- doit être à l'équilibre au moment de son vote, intervenant avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution (N+1).

La préparation budgétaire nécessite également un ensemble de données fournies par les services de l'État, notamment les services préfectoraux et ceux de la direction départementale des finances publiques : dotations budgétaires, bases prévisionnelles des impôts directs locaux... En outre, ces services peuvent éclairer les collectivités sur l'évolution du cadre législatif (paramètres des dotations et des fonds de péréquation, législation fiscale...) et de l'environnement financier (conditions d'emprunt...).

Une évaluation des recettes et des dépenses doit ensuite être effectuée tant

pour la section de fonctionnement que la section d'investissement. De même, la capacité d'autofinancement et le niveau d'emprunt doivent être déterminés afin que les deux sections soient équilibrées entre elles et en leur sein.

1.2 Une procédure encadrée par un ensemble de règles propres aux collectivités territoriales mais variables selon les catégories

a Le budget est présenté en deux sections et respecte une « règle d'or »

L'exécutif doit respecter la séparation entre section de fonctionnement et section d'investissement, ce que ne prévoit pas la LOLF. En revanche, les crédits sont présentés à la fois en autorisations d'engagement (ou de programme pour les investissements) et en crédits de paiement, de la même manière que pour le budget de l'État.

La section de fonctionnement regroupe les dépenses ordinaires, à savoir les opérations relatives au fonctionnement courant et aux activités des services, ainsi que les intérêts de la dette. Ainsi, dès lors que l'emprunt n'est possible qu'en section d'investissement, les collectivités ne peuvent pas s'endetter pour rembourser des intérêts d'emprunt, ce qui prévient l'effet boule de neige de la dette (cf. [chapitre 30](#)). Les recettes de la section de fonctionnement sont les recettes fiscales, la plupart des dotations, ainsi que les produits d'exploitation et les produits domaniaux.

Les recettes doivent être au moins égales aux dépenses, de sorte que la section de fonctionnement soit équilibrée, conformément à la « règle d'or » des budgets locaux. Le solde positif de la section de fonctionnement constitue l'autofinancement de la collectivité et vient abonder les recettes de la section d'investissement.

Cette dernière regroupe les dépenses extraordinaires : remboursement du capital des emprunts, achats de matériels et mobiliers, acquisition de bâtiments, travaux... Les biens dont l'acquisition relève de la section d'investissement sont ceux qui remplissent des conditions de durabilité et de consistance et dont la valeur unitaire est au moins égale à 500 €. Pour les

biens répondant à ces conditions mais dont le coût est inférieur à ce seuil, une délibération expresse de l'assemblée délibérante peut néanmoins décider leur inscription en section d'investissement.

Les recettes d'investissement comprennent l'autofinancement, le FCTVA (cf. [chapitre 13](#)), les subventions et dotations affectées à l'investissement (comme la dotation générale d'équipement), les cessions d'immobilisations, l'emprunt et... les produits des amendes de police de la circulation et des radars. La présence de cette dernière recette dans la section d'investissement se justifie par la volonté d'encourager l'investissement dans les infrastructures routières, notamment à des fins de sécurité routière.

L'emprunt, seulement autorisé dans la section d'investissement, apporte le complément de ressources éventuellement nécessaire à l'équilibre de cette section. Toutefois, il n'est pas possible d'emprunter aux seules fins de rembourser l'annuité du capital de la dette, toujours dans le but de prévenir l'effet boule de neige de la dette.

b Les nomenclatures budgétaires et comptables dépendent de la catégorie et de la taille de la collectivité

Les budgets locaux sont en principe structurés selon une nomenclature comptable par nature de dépenses, propre à chaque niveau de collectivités et inspirée du plan comptable général en vigueur dans la comptabilité privée. Cette nomenclature est plus fine que la présentation par nature prévue par la LOLF, qui ne repose que sur sept titres (cf. [chapitre 7](#)).

Les budgets locaux ne sont pas soumis à la nomenclature fonctionnelle en missions, programmes et actions prévue pour le budget de l'État par la LOLF. Cependant, les grandes collectivités (les régions, les départements et les communes de plus de 10 000 habitants) peuvent opter pour une nomenclature fonctionnelle propre aux budgets locaux, en lieu et place de la nomenclature par nature. Cette option est cependant peu utilisée du fait de sa plus grande complexité.

Pour plus de lisibilité, les collectivités qui retiennent une présentation par nature sont toutefois tenues, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants, de l'assortir d'une présentation fonctionnelle du budget, plus simple que la nomenclature fonctionnelle détaillée. Les fonctions utilisées

pour les présentations fonctionnelles détaillée et simplifiée sont au nombre de dix :

- 0 Services généraux des administrations publiques locales
- 1 Sécurité et salubrité publiques
- 2 Enseignement, formation
- 3 Culture
- 4 Sport et jeunesse
- 5 Interventions sociales et santé
- 6 Famille
- 7 Logement
- 8 Aménagement et services urbains, environnement
- 9 Action économique

L'ensemble de ces nomenclatures sont fixées par des instructions budgétaires et comptables établies par arrêté ministériel – par exemple l'instruction « M 14 » pour les communes.

2 L'adoption des budgets locaux appartient aux assemblées délibérantes mais est soumise à un ensemble de contraintes

2.1 Le budget est voté par l'assemblée délibérante

Le débat démocratique commence avant le vote du budget, qui intervient en cours d'exercice budgétaire.

- a** Le vote du budget est précédé d'un débat d'orientation budgétaire

Sauf dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) est obligatoire dans les deux mois précédant le vote du budget. Cet espace de temps est porté à 10 semaines pour les régions. Le DOB porte sur les orientations générales du budget – y compris les engagements pluriannuels pour les régions. Il permet d'associer l'assemblée délibérante à la conception du projet de budget en temps utile pour tenir compte des suggestions de ses membres.

D'autres formalités substantielles sont prévues. Toutes les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants doivent ainsi présenter à l'assemblée délibérante, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation de la collectivité en matière de développement durable, de manière à ce que les débats sur le projet de budget puissent éventuellement en tenir compte. En outre, les régions doivent solliciter l'avis du Conseil économique, social et environnemental de région (CESER). À défaut de respecter ces formalités, la délibération adoptant le budget est irrégulière.

Le budget est voté par l'assemblée délibérante de la collectivité, dûment convoquée à cet effet. La convocation est accompagnée de documents budgétaires (le projet de budget pour les départements et régions, une note de synthèse pour les communes de plus de 3 500 habitants). Préalablement à la délibération en séance plénière, le projet de budget est soumis à la commission chargée des finances, qui rend un avis consultatif.

Le vote se fait en principe par chapitre, éventuellement par article ou encore, dans les collectivités de plus de 10 000 habitants, par nature ou par fonction. La section de fonctionnement est votée avant la section d'investissement. Toutefois, une fois formellement soumis à l'assemblée, le projet de budget est généralement fort peu modifié.

b Le budget est adopté annuellement mais en cours d'année

Le budget d'une collectivité territoriale prend la forme d'un budget primitif (BP) pouvant être modifié par des décisions modificatives (DM).

Le BP, qui correspond à une LFI, prévoit et autorise les dépenses et les recettes de la collectivité, ce qui suppose qu'elles soient évaluées de manière sincère. Il comporte quatre parties :

1. Informations générales sur la collectivité et sa situation financière.
2. Tableau relatif à l'équilibre financier.
3. Budget proprement dit, comportant les recettes et les dépenses, présentées en deux sections, de fonctionnement et d'investissement.
4. Annexes : états de la dette, liste des agents territoriaux, liste des immobilisations...

Le calendrier de l'adoption du BP déroge aux règles qui s'appliquent au budget de l'État et notamment au corollaire du principe d'annualité, qui veut que le budget soit voté avant le début de l'année budgétaire. Le principe d'annualité est assoupli afin que les collectivités puissent voter leur budget sur la base d'informations fiables et précises, notamment quant aux montants des concours financiers et aux bases des impôts directs locaux. Ainsi, même si dans l'idéal, le budget des collectivités locales doit être voté avant le 1^{er} janvier de l'année N, il peut être voté jusqu'au 15 avril (30 avril en année d'élection locale).

Pendant la période qui sépare le 1^{er} janvier de la date d'adoption du budget, l'exécutif local peut mettre en recouvrement les recettes mais ne peut, par exemple, souscrire de nouveaux emprunts. De manière similaire, il peut engager et liquider les dépenses de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. En revanche, les dépenses d'investissement ne peuvent être mandatées que dans la limite du quart des crédits de l'année précédente et ce sur autorisation expresse de l'assemblée délibérante.

Enfin, la DM est l'équivalent d'une LFR. Son objet est d'ajuster les dépenses et les recettes et, en particulier, d'intégrer au budget N le report en cours d'exercice de l'excédent ou du déficit constaté par le compte administratif N-1. La DM qui procède à l'intégration de ce report, ainsi qu'éventuellement à d'autres ajustements, est couramment appelée le budget supplémentaire (BS). Ce dernier intervient après le vote du compte administratif et introduit un chaînage entre les budgets des deux exercices successifs N-1 et N. Toutefois, l'amélioration de la qualité des comptes des collectivités locales permet souvent de constater le résultat de l'exercice N-1 suffisamment tôt pour en tenir compte dès le BP ; auquel cas, aucun BS n'est nécessaire.

2.2 Le budget est soumis au contrôle de l'État avant

d'être rendu exécutoire

- a** Le préfet et, le cas échéant, la CRC, contrôlent le budget voire suppléent au pouvoir budgétaire local

Dans un délai de 15 jours après la délibération adoptant le budget, les documents budgétaires doivent être transmis au préfet. Ce dernier effectue alors un contrôle de légalité, condition de l'exécution du budget, en vérifiant que l'ensemble des conditions formelles et de fond ont été respectées (présentation conforme à la loi, équilibre budgétaire réel, inscription des dépenses obligatoires², respect des consultations obligatoires, régularité de la convocation et de la délibération...). Ce contrôle budgétaire est assuré par la direction de la préfecture chargée des collectivités locales.

En cas d'irrégularité importante, visible dans le délai d'adoption du budget ou ultérieurement dans le cadre de son exécution, le préfet saisit la chambre régionale des comptes (CRC). Il peut mettre en œuvre plusieurs procédures :

- la procédure d'établissement d'office du budget, lorsque ce dernier n'est pas adopté dans le délai imparti ;
- la procédure de redressement d'office, lorsqu'il est voté en déséquilibre ou que l'exécution fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement (10 % pour les communes de moins de 20 000 habitants) ;
- la procédure d'inscription d'office, lorsque les crédits nécessaires à une dépense obligatoire ne sont pas inscrits au budget ou sont sous-budgétés, ce qui révèle son insincérité budgétaire.

Si la collectivité ne corrige pas spontanément la situation, le préfet modifie ou, le cas échéant, arrête le budget, sur avis de la CRC. Cet avis comporte une analyse détaillée de la situation financière de la collectivité, propose les rectifications à apporter à son budget et formule aussi des préconisations plus générales sur sa gestion. L'avis de la CRC n'est que consultatif mais, en règle générale, le préfet ne s'en écarte pas.

En amont de cette intervention de la CRC dans le cadre du contrôle budgétaire, les difficultés financières des collectivités peuvent être anticipées et, si possible, prévenues. C'est tout l'objet du « réseau d'alerte sur les finances locales », animé par les préfets et les directeurs départementaux des

finances publiques. Ce dispositif de détection, qui fait appel à l'analyse des comptes des collectivités, a pour objet de déceler préventivement les difficultés financières des collectivités territoriales, dès le printemps suivant la clôture de l'exercice. Ainsi, les services de l'État peuvent appeler rapidement l'attention des élus concernés sur les risques inhérents à la situation financière de leur collectivité, de manière à ce qu'ils puissent prendre le plus en amont possible les dispositions nécessaires³.

b L'exécution du budget relève du pouvoir exécutif

Les dépenses et les recettes sont exécutées conformément à la séparation entre ordonnateur (le chef de l'exécutif) et comptable (le comptable public) (cf. [chapitre 11](#)). Le premier est maître de la phase administrative, tandis que le second est responsable de la phase comptable.

S'agissant de l'exécution des dépenses, l'ordonnateur procède à leur engagement en prenant la décision faisant naître une dette à l'égard d'un tiers. Il en calcule ensuite le montant (liquidation), puis la mandate, c'est-à-dire qu'il donne ordre au comptable public de payer. Ce dernier contrôle la dépense (visa) avant de la prendre en charge et de la payer. Il doit en refuser le paiement si elle est en l'état irrégulière. Si cette irrégularité peut être corrigée (pièces manquantes...), il prend naturellement l'attache de l'ordonnateur pour qu'il remédie à la situation.

À noter cependant que l'ordonnateur peut décider de réquisitionner le comptable lorsque ce dernier refuse de payer des mandatements. Cette procédure, rarement mise en œuvre, n'est pas sans risque pour l'ordonnateur, puisque l'exercice du droit de réquisition a pour effet de transférer sur sa personne la responsabilité, y compris pécuniaire, de la régularité du paiement. La CRC est informée et, si la réquisition n'est pas justifiée, l'ordonnateur est passible de la CDBF (cf. [chapitre 12](#)). En outre, la réquisition est sans effet dans certains cas, notamment lorsque la collectivité ne dispose pas des fonds nécessaires au paiement.

L'exécution des recettes est techniquement semblable à celle des dépenses. L'ordonnateur procède à la constatation des droits et à la liquidation de la créance, puis décide de sa mise en recouvrement. Le comptable contrôle le titre de recette et ses pièces justificatives. En l'absence d'obstacle, il prend en charge la créance et procède au recouvrement de la somme.

À noter que les collectivités locales ne sont pas responsables du recouvrement des impôts locaux. Sauf exception (la taxe de séjour), ces derniers sont entièrement gérés et recouvrés par les services de l'État, qui perçoivent pour cette raison, en sus de l'impôt local, des frais de gestion majorant la cotisation d'impôt des contribuables locaux.

*

L'absence de réforme d'ampleur du droit budgétaire local, semblable à la LOLF, s'explique par le caractère particulier voire précurseur de la procédure budgétaire locale par rapport à celle de l'État antérieurement à la LOLF. La règle d'or, le contrôle budgétaire de l'État et la tenue des comptes par le comptable public, l'existence d'une présentation fonctionnelle, l'exigence démocratique complétée pour les régions par la consultation du CESER... L'ensemble de ces éléments font des finances locales un secteur très encadré, de manière à assurer la transparence et la lisibilité des comptes locaux et à éviter les dérives financières, tout en laissant aux élus locaux une grande liberté de gestion. Pour autant, le phénomène des emprunts dits toxiques a démontré qu'un manque de vigilance quant aux engagements financiers des APUL, tant de la part des collectivités locales que de la part des services de l'État, demeurerait possible.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La préparation du budget des collectivités territoriales
- La procédure d'adoption du budget des collectivités territoriales
- Les documents budgétaires locaux
- L'exécution du budget des collectivités territoriales
- Les principes budgétaires applicables aux budgets locaux
- Le droit des finances locales peut-il servir de modèle pour les finances de l'État ?
- Les contrôles sur le budget des collectivités territoriales
- Les chambres régionales et territoriales des comptes

RÉFÉRENCES

Portail de la direction générale des collectivités locales : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales>.

1. Les comptes des collectivités locales sont obligatoirement tenus par le comptable public territorialement compétent. Ce dernier, appelé trésorier, relève des services territoriaux de la direction générale des finances publiques.

2. Les dépenses obligatoires sont celles nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et celles pour lesquelles la loi l'a expressément décidé (*cf.* art. L1612-15 CGCT), par exemple les dépenses de personnel et l'entretien de l'hôtel de ville ou assimilé.

3. En outre, dans les départements d'outre-mer, les services déconcentrés de l'État et de l'Agence française de développement assurent un accompagnement particulier des collectivités le nécessitant. C'est notamment l'objet du dispositif « Cocarde » (contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement).

CHAPITRE 15

La fiscalité locale

SOMMAIRE

- [1 La fiscalité locale est un ensemble composite](#)
- [2 Réformer à nouveau la fiscalité locale ?](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Fiscalité locale ; impôts directs locaux
- ◆ Valeurs locatives cadastrales (ou foncières)
- ◆ Spécialisation des impôts locaux

L'expression de fiscalité locale désigne l'ensemble des impôts ou fractions d'impôt affectés aux APUL, que ces dernières disposent ou non du droit d'en moduler le rendement. Il s'agit d'un ensemble composite, qui ne se résume pas aux impôts directs locaux que sont les « trois vieilles » (taxe d'habitation – TH, taxe foncière sur les propriétés bâties – TFPB, taxe foncière sur les propriétés non bâties – TFPNB), la contribution économique territoriale (CET) et leurs impôts additionnels. Il comprend aussi des impôts indirects, parfois partagés avec l'État.

La fiscalité locale est devenue au fil du temps assez peu lisible pour les contribuables voire pour les collectivités locales elles-mêmes. Les règles se sont complexifiées, en particulier du fait de l'intercommunalité. L'État a instauré des allègements de fiscalité qu'il prend en tout ou partie à sa charge, la responsabilité des collectivités en matière fiscale est parfois brouillée. S'agissant plus particulièrement de la fiscalité directe locale, son assiette (les valeurs locatives cadastrales, VLC) est calculée selon des références anciennes et devenues inéquitables. Autant de défauts qui persistent malgré

les réformes récentes, notamment celle consécutive à la suppression de la taxe professionnelle (TP) en 2010, et qu'il serait opportun de corriger pour améliorer la lisibilité et l'équité de la fiscalité locale.

1 La fiscalité locale est un ensemble composite

Globalement, les recettes de fiscalité directe et indirecte de l'ensemble des collectivités (cf. [tableau 1](#)) sont dynamiques. Elles s'élèvent à 134 Md€ en 2015, en hausse de 4,3 % par rapport à l'année précédente. Cette progression provient notamment des transferts de recettes fiscales et des impôts directs locaux, lesquels augmentent sensiblement du fait d'un effet base (les VLC sont indexées chaque année sur la prévision d'inflation souvent surestimée, et sont augmentées par la construction de nouveaux locaux) et d'un effet taux (les collectivités tendent à augmenter leur taux). Les recettes liées aux autres impôts et taxes sont moins importantes et restent habituellement globalement stables, sauf les années de transferts supplémentaires de fiscalité de l'État vers les collectivités. Dans l'ensemble, la fiscalité représente 100,4 % des dépenses de fonctionnement.

Tableau 1 : Les recettes fiscales des collectivités territoriales¹

Impôt	Produit 2014 (en Md€)	Affectataires
TH	20,6	Communes ²
TFPB	29,3	Communes et départements
TFPNB	1	Communes
CFE	7,0	Communes
CVAE	15,9	Communes, départements et régions
IFER	1,4	Communes, départements et régions
TASCOM	0,7	Communes
TEOM	6,4	Communes

Versement destiné aux transports en commun	7,2	Communes et syndicat des transports d'Île-de-France
Contribution au développement de l'apprentissage	1,4	Régions
Autres (taxes affectées aux chambres consulaires, taxes spéciales d'équipement, taxe de balayage, taxe sur les pylônes, taxe sur les remontées mécaniques, redevance des mines)	2	Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers et d'artisanat, établissements publics fonciers, communes et départements
Ensemble de la fiscalité directe	92,9	
DMTO	9,9	Communes et départements
TICPE	11,4	Départements et régions
Taxe sur la consommation finale d'électricité	2,2	Communes
TSCA	6,7	Départements
Taxe de séjour	0,26	Communes
Taxes d'urbanisme	1,4	Communes, départements et région Île-de-France
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2,1	Régions
Taxe sur les permis de conduire	0,003	Régions
Impôts et taxes outre-mer	1,6	Communes, départements et régions dans les départements d'outre-mer
Ensemble de la fiscalité indirecte	35,6	
Ensemble de la fiscalité locale	128,5	

Source : Données issues du rapport 2016 de l'Observatoire des finances locales.

Les ressources fiscales locales relèvent de différentes catégories, dont les collectivités ont une maîtrise inégale.

1.1 Une typologie de la « fiscalité locale » : impôts directs et indirects

a La plupart des impôts directs locaux ont été confiés aux collectivités territoriales avant la décentralisation

L'État a confié dès la Révolution française des impôts aux collectivités territoriales. Ce mouvement s'est poursuivi jusqu'en 1948, avec le transfert des contributions foncières. Tous les impôts directs locaux sont dotés d'une base locale, c'est-à-dire que l'assiette est localisée sur le territoire de la collectivité qui vote l'impôt. Cette assiette est essentiellement de nature foncière : il s'agit des locaux bâtis et des terrains non bâtis, dont la valeur est appréciée d'après leur valeur locative résultant de leur classement cadastral.

La valeur locative annuelle s'entend des revenus (les loyers) que le bien est susceptible de procurer à son propriétaire pendant un an de location. Cette valeur locative est calculée par l'administration, laquelle se réfère à des moyennes par commune en fonction de catégories de locaux ou de terrains : il ne s'agit donc pas du loyer effectivement perçu pour le bien en question, qui peut du reste être inexistant. On parle de VLC ou encore de valeurs locatives foncières.

Les VLC sont l'assiette de la TH, due par l'occupant d'un local d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises (CFE), due par l'occupant d'un local professionnel, de la TFPNB, due par le propriétaire d'un terrain non bâti, de la TFPB, due par le propriétaire de tout local bâti, et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui, en tant que taxe annexe à la TFPB, est due par le propriétaire mais peut être refacturée au locataire. La CFE est l'une des deux composantes de la CET. L'autre composante est la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont l'assiette est, comme son nom l'indique, la valeur ajoutée de l'entreprise. Il existe encore des taxes additionnelles à ces impôts locaux, notamment les taxes spéciales d'équipement affectées aux établissements publics fonciers et les taxes affectées aux chambres consulaires.

À part la CVAE, qui est partagée entre les trois échelons territoriaux, les impôts directs locaux sont désormais, depuis la suppression de la TP, principalement perçus par le bloc communal. Ce dernier perçoit la TH, la

CFE, la TFPNB, une part de la TFPB et la TEOM. Au sein de ce bloc, les EPCI à fiscalité propre sont souvent affectataires de l'ensemble de la CFE, voire de la TEOM, et d'une fraction de la TH et des deux taxes foncières. Les départements perçoivent une autre part de la TFPB. Les régions ne bénéficient d'aucun impôt direct local assis sur les VLC³(*cf. infra*).

À l'occasion de la suppression de la TP par la LFI 2010, un nouvel impôt a été institué au bénéfice des collectivités territoriales des trois échelons. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est une taxe sur les immobilisations détenues par des entreprises industrielles ou de réseau. Elle est composée de neuf cédules (trains, canalisations de transport d'hydrocarbures et de produits chimiques, centrales nucléaires et thermiques, transformateurs électriques, éoliennes...). Parallèlement, l'État a transféré en 2011 au bloc communal la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), due par les grandes surfaces.

En outre, les communes (ou EPCI), les départements et la région Île-de-France bénéficient des taxes d'urbanisme, dues une unique fois à raison de la valeur forfaitaire des constructions ou aménagements de bâtiments sur le territoire de la collectivité. Par ailleurs, les communes et la région Île-de-France perçoivent le versement transport, qui est une taxe assise sur les salaires. Enfin, les communes peuvent instituer la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE), la taxe sur les pylônes supportant des lignes à haute tension, ou encore la taxe de balayage (notamment levée à Paris auprès des propriétaires riverains des voies publiques) pour financer le service du même nom. Cette liste n'est pas exhaustive.

b Les impôts transférés depuis la décentralisation sont principalement des impôts indirects

Le phénomène selon lequel des impôts d'État sont transférés aux APUL n'est pas récent puisque c'est à l'origine également le cas des impôts directs précités. Il a toutefois connu d'importants développements depuis 1982, puisque les lois de décentralisation des 2 mars 1982 et 7 janvier 1983 ont prévu le transfert de ressources fiscales de l'État aux collectivités territoriales pour que celles-ci puissent assumer les nouvelles compétences qui leur étaient parallèlement confiées. Chose nouvelle, parmi les recettes fiscales transférées, on compte des fractions d'impôts, des taxes sur lesquelles les

collectivités ne disposent d'aucune marge de manœuvre voire dont l'assiette n'est pas territorialisée.

Ainsi, pour financer de nouveaux transferts de compétences dans le cadre de l'acte II de la décentralisation en 2004-2005, l'approche privilégiée a été de fournir une compensation financière par l'attribution du produit d'impositions de toute nature selon des critères de répartition entre collectivités permettant d'assurer qu'aucune d'entre elles ne soit perdante. Le surcroît de dépenses transféré à chaque collectivité, évalué selon son coût historique et constaté par arrêté ministériel pris après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC, notamment composée d'élus locaux), a été entièrement compensé. Dans cette perspective, l'affectation de ressources est similaire, en pratique, à une dotation budgétaire.

Des transferts complémentaires ont eu lieu en 2011, suite à la suppression de la TP, et plus indirectement en 2014, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales (transfert du produit correspondant à des frais de gestion sur les impôts directs locaux, cf. [chapitre 13](#)).

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), notamment sur les ventes d'immeubles, ont ainsi été transférés en très large partie aux départements puis également aux communes, en plusieurs séquences. Cet impôt présente l'avantage de pouvoir être territorialisé puisqu'il porte essentiellement sur des biens immobiliers, par définition localisés sur un territoire donné⁴.

Une fiscalité automobile a également été transférée aux régions en 1983 (la taxe sur les cartes grises, qui existe toujours) et aux départements en 1984 (la vignette automobile, jusqu'à sa suppression en 2006).

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) a été transférée pour partie à la fois aux départements et aux régions. La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), mise à part la fraction affectée à la caisse nationale d'assurance maladie, a été transférée aux départements. À l'exception de la part régionale de TICPE, les montants de recettes de ces impôts versées aux collectivités sont déterminés de manière à compenser les charges nées des transferts de compétences.

1.2 Des marges de manœuvre inégales

a Pour la fiscalité directe, les collectivités ont un pouvoir de taux voire d'assiette significatif

Les collectivités territoriales ont le choix d'appliquer ou non certains impôts sur leur territoire, comme la TEOM, à laquelle les élus locaux peuvent préférer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou encore un financement du service d'enlèvement des ordures ménagères par les recettes du budget général. Elles ont également le choix d'appliquer certaines mesures particulières, telle la majoration facultative de TFPNB pour les terrains constructibles situés en zone de tension du marché du logement, et diverses exonérations.

Mais la marge de manœuvre la plus importante se situe la plupart du temps au niveau du taux, où elle est cependant encadrée. À noter qu'une telle marge n'existe pas pour la CVAE et les IFR, dont le taux et les tarifs sont nationaux.

S'agissant des impôts directs locaux, il existe des règles de plafonnement des taux votés et de liaison entre ces taux, afin d'éviter des disparités excessives de pression fiscale entre contribuables (selon leur statut de particulier ou de professionnel et selon leur localisation géographique) et de limiter le risque d'une trop forte croissance des taux d'imposition. Tout d'abord, lors de la fixation de certains taux, les élus locaux doivent prendre en compte l'évolution des taux des autres taxes. En particulier, les collectivités ne peuvent augmenter leur taux de CFE que dans la même proportion que l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation (ou, si elle est moins élevée, de l'augmentation du taux moyen pondéré de la TH, de la TFPB et de la TFPNB). Ensuite, les élus sont tenus de prendre en compte les taux moyens nationaux. Pour la TH et les deux taxes foncières, les taux ne doivent pas dépasser un plafond égal à deux fois et demi la moyenne nationale de l'année précédente (ou, pour les communes, la moyenne départementale si celle-ci est plus élevée). Pour la CFE, le plafond est de deux fois le taux national et s'élève ainsi à 52,3 % pour le vote du taux de CFE en 2017.

En revanche, l'évolution de la cotisation minimale de CFE n'est pas soumise à des règles similaires de lien ou de plafonnement en fonction de moyennes nationales : son encadrement repose sur un barème. Quelles que soient par ailleurs les VLC des locaux qu'ils occupent, chaque redevable de la CFE doit contribuer pour un montant minimum à la couverture des charges des

collectivités locales. Cette cotisation minimale de CFE est différenciée en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise. Depuis 2015, le barème de la base minimum est composé de six tranches de chiffre d'affaires : les communes ou les EPCI peuvent déterminer pour chaque tranche le montant de cotisation minimale applicable, entre 214 et 510 € pour la première tranche (<10 000 €) et entre 214 et 6 625 € pour la dernière tranche (>500 000 €)⁵.

La TASCOT ne repose pas sur un taux mais sur un tarif national, défini en euros par mètre carré selon un barème dépendant du chiffre d'affaires. Après application du tarif, le montant de la taxe peut cependant être modulé par la commune ou l'EPCI, en lui appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2. D'une année sur l'autre, ce coefficient ne peut varier de plus de 0,05. À noter que la majoration de 30 ou 50 % de TASCOT sur les grandes surfaces (établissements de plus de 2 500 m²), applicable depuis 2015, est perçue au profit de l'État et ne relève donc pas de la fiscalité locale.

b Pour la fiscalité indirecte, la compétence est plus réduite

Certains impôts indirects sont assortis d'un pouvoir de taux. C'est le cas des DMTO, pour lesquels la marge de manœuvre des collectivités est réelle mais devenue théorique jusqu'à mars 2014. Depuis le taux maximum cumulé de DMTO de 5,81 % (contre 5,09 %) auparavant. Il se compose d'abord d'un taux départemental compris entre un taux plancher de 1,2 % et un taux plafond relevé à 4,5 % (au lieu de 3,8 %) pour soutenir les finances des départements, notamment de ceux en difficulté (cf. [chapitre 13](#))⁶. Avant ce relèvement, l'ensemble des départements étaient au plafond.

Ensuite, le taux communal est de 1,2 % mais peut être réduit à 0,5 % par les communes qui en perçoivent directement le produit, c'est-à-dire celles de plus de 5 000 habitants ou classées comme stations de tourisme (les autres communes perçoivent le produit à travers un fonds de péréquation départemental). Toutefois, la quasi-totalité des communes sont au plafond.

Les règles entourant le tarif de la TICPE sont distinctes pour la fraction régionale et pour la fraction départementale. Grâce à une dérogation accordée par l'Union européenne au regard des principes applicables aux accises, les régions peuvent depuis 2007 moduler le tarif de TICPE perçue sur les carburants commercialisés sur leur territoire. Les tarifs applicables au gazole

et aux supercarburants peuvent ainsi être augmentés de 2,5 c€ par litre. Toutes les régions sont à ce plafond, sauf la Corse qui n'a pas souhaité faire usage de cette modulation.

À l'inverse, la fraction de TICPE affectée aux départements est répartie entre ces derniers en fonction de critères budgétaires. Cette répartition a pour objet d'assurer la compensation budgétaire du transfert aux départements des dépenses de RSA.

Il en va de même pour la TSCA, sur laquelle les départements ne disposent d'aucune marge de manœuvre. Toutefois, les recettes de TSCA sont relativement dynamiques.

2 Réformer à nouveau la fiscalité locale ?

2.1 Améliorer l'équité et la lisibilité de la fiscalité directe locale

a La révision des valeurs locatives permettra de restaurer l'équité de la fiscalité directe locale

Les VLC des locaux bâtis ont été évaluées en 1970 et celles des terrains non-bâtis en 1960. Certes, elles sont revalorisées chaque année par un coefficient voté en loi de finances, en général égal à l'inflation prévisionnelle de l'année N. De même, les changements de consistance (agrandissements...) et d'affectation (transformation d'un magasin en logement par exemple) des locaux, dûment déclarés par leur propriétaire, sont pris en compte chaque année. Pour autant, c'est par rapport à l'état du marché locatif de 1970 que les VLC sont évaluées.

Or la valeur locative dépend de la localisation des biens et de leurs caractéristiques (état, confort...). Le marché locatif évoluant au fil des ans, les grilles tarifaires peuvent se révéler inadaptées : tels logements sociaux ou résidences pavillonnaires, bien situés et modernes à l'époque, sont

susceptibles d'être affectés d'une VLC plus élevée que des appartements situés dans le centre-ville de la même commune, dont la qualité et le prix de l'emplacement ont souvent augmenté nettement plus rapidement. Ensuite, les VLC de bâtiments construits postérieurement à 1970 ne peuvent pas, par construction, être déterminées d'après leur bail de 1970 : l'administration compare donc ces nouveaux bâtiments aux locaux-types, ce qui se révèle parfois difficile voire impossible s'agissant de locaux d'un nouveau type (complexes cinématographiques par exemple). En outre, les VLC ayant été évaluées au niveau communal, elles peuvent être sensiblement différentes au sein d'une commune fusionnée et entre communes d'une même intercommunalité et, *a fortiori*, d'un même département sans que ces différences ne se justifient encore aujourd'hui. Enfin, les établissements industriels sont évalués selon une méthode comptable, consistant à appliquer un taux de 8 % à la valeur des locaux inscrits à l'actif de l'entreprise, ce qui conduit certes à une valeur locative réaliste mais plus élevée que pour les autres locaux.

Il en résulte des inégalités de répartition des impôts directs locaux entre contribuables d'une même commune (soit notamment pour la TH et la TFPB) et, *a fortiori*, d'un même EPCI (soit en particulier pour la CFE) et d'un même département (part départementale de TFPB).

C'est pour remédier à cette iniquité et pour restaurer un cadre d'évaluation des VLC plus adapté au marché locatif actuel que la révision des valeurs locatives a été engagée, en deux temps après une première tentative avortée au début des années 1990.

Dans un premier temps, la révision des VLC des 3,3 millions de locaux professionnels a été expérimentée dans le cadre défini par l'article 34 de la 4^e LFR 2010 (loi n° 2010-1658) et sera effectivement appliquée, sur l'ensemble du territoire, pour les impositions 2017. D'une part, les VLC ont été calculées à partir des loyers réellement constatés dans chaque département en 2013, qui ont servi à concevoir des grilles tarifaires propres à chaque secteur géographique d'évaluation (caractérisé par un marché locatif homogène), préparées par l'administration et approuvées par des commissions départementales représentant les élus locaux et les contribuables. D'autre part, les VLC seront par la suite mises à jour de manière permanente à l'aide de déclarations remises chaque année par les propriétaires.

Globalement, les VLC des locaux professionnels vont augmenter. Pour

autant, l'objectif de la révision n'étant pas d'augmenter le rendement budgétaire des impôts directs locaux, un coefficient de neutralisation sera appliqué pour neutraliser cette hausse d'assiette (la part dans le total des bases d'imposition des bases des locaux concernés par la révision restera ainsi inchangée après application du coefficient). En revanche, des effets redistributifs entre contribuables seront inévitablement constatés dès lors que la charge fiscale sera répartie plus équitablement entre eux – c'est du reste l'objectif de la réforme. Pour éviter de brutales évolutions, un lissage des hausses et des baisses des cotisations d'impôt sur dix ans, combiné à une limitation des variations de VLC appelée « planchonnement », a été prévu⁷.

Dans un second temps, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation a été expérimentée en 2014 et 2015, sur le fondement de l'article 74 de la LFR 2013 (loi n° 2013-1279), selon des principes adaptés de la révision des VLC des locaux professionnels. La tâche s'annonce plus lourde pour les locaux d'habitation, qui représentent environ 90 % des 33 millions de locaux. Aucune date n'a été fixée pour une mise en œuvre généralisée de la révision.

b La lisibilité de la fiscalité locale pourrait être renforcée par sa simplification et le retrait de l'État

La fiscalité locale souffre d'un double manque de transparence, sur le produit que perçoivent les collectivités et sur la charge qui pèse effectivement sur le contribuable.

En premier lieu, la fiscalité directe locale a longtemps souffert de la multiplicité des affectataires d'une même taxe, parfois partagée entre trois collectivités de niveaux différents. La réforme du schéma de financement des collectivités locales induite par la suppression de la taxe professionnelle a introduit davantage de spécialisation des impôts locaux, gage de la responsabilité de ceux qui en votent leur taux. En effet, lorsqu'une taxe résulte de l'addition de taux votés par différentes entités, le contribuable ne sait plus au juste qui est responsable de l'évolution de la pression fiscale.

Parmi les impôts dont les collectivités votent le taux, la TFPB et les DMTO demeurent partagés entre deux niveaux – le bloc communal et les départements. Une spécialisation de ces deux impôts pourrait être envisagée, par exemple par l'affectation exclusive de la TFPB aux communes et des

DMTO aux départements, le solde étant compensé par un transfert de CVAE du bloc communal aux départements.

En outre, la perception d'une taxe par le bloc communal se traduit la plupart du temps par un double étage de vote de taux et d'affectation, notamment pour les taxes « ménages » (TH, TFPB et TFPNB), à l'exception des DMTO et de la CFE lorsqu'elle est perçue par des EPCI à fiscalité professionnelle unique. D'autres étages plus marginaux peuvent s'ajouter (taux additionnels des EPCI sans fiscalité propre, taxes spéciales d'équipement...). Bien que la caractéristique des EPCI à fiscalité propre (appelée « intercommunalité de projet » lors de leur promotion par la loi Chevènement de 1999) soit de percevoir en propre des recettes de fiscalité directe locale, la justification d'un tel financement pour de simples établissements publics ne constituant pas des collectivités territoriales n'est pas évidente. Sans même se prononcer sur le bilan de cette intercommunalité et, notamment, sur sa responsabilité dans la croissance des dépenses publiques locales (*cf.* [chapitre 13](#)), le schéma de financement actuel nuit à la lisibilité de l'impôt pour le contribuable et, plus largement, conduit à complexifier considérablement les règles de la fiscalité directe locale, qui n'en avaient pourtant pas besoin. Aussi pourrait-on sérieusement envisager de ne plus financer les EPCI que par les contributions financières de leurs communes membres.

Enfin, certaines taxes à faible rendement pourraient être supprimées, les collectivités concernées étant libres de recourir à leurs ressources de droit commun : taxes de balayage, sur les friches commerciales, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations...

En second lieu, l'État demeure le plus important contribuable local. Cette situation s'explique d'abord par la prise en charge de dégrèvements, notamment ceux accordés aux contribuables modestes, tel celui au titre du plafonnement de la TH en fonction du revenu, et le dégrèvement barémique de la CVAE (*cf.* [chapitre 25](#)). Elle s'explique ensuite par la compensation par voie budgétaire, généralement partielle, d'exonérations partielles ou totales d'impôts locaux. Au total, en 2015, l'État prend en charge 24 % de la TH et 3,5 % des taxes foncières, soit 4,8 Md€, ainsi que 21 % des impôts économiques (principalement la CET) pour 6,3 Md€.

S'il n'est pas illégitime que l'État prenne en charge les conséquences financières de mesures incitatives ou concourant à la réalisation de politiques publiques, il est moins naturel qu'il se substitue purement et simplement aux

contribuables locaux pour compenser leurs moindres facultés contributives. Si ces dernières sont considérées comme trop faibles pour que le contribuable soit mis à contribution, aucun impôt ne devrait être perçu par les collectivités affectataires. Pour parvenir à ce régime cible sans mettre en difficulté les finances locales, l'économie budgétaire pour l'État devrait être recyclée en dotation budgétaire dont le montant serait gelé.

2.2 La fiscalité locale pourrait former une symbiose avec la fiscalité nationale

De manière plus radicale, d'autres schémas de financement des APUL sont envisageables. Un monde sans fiscalité locale pourrait constituer une solution alternative si la réforme de la fiscalité locale esquissée ci-dessus ne pouvait aboutir.

a La fiscalité locale doit aussi poursuivre l'efficacité dans le financement des APUL et l'efficacité dans son coût de gestion

Les collectivités sont certes demandeuses de marges de manœuvre en matière fiscale mais aussi, simultanément et très paradoxalement, d'une plus grande sécurité de leurs recettes. L'État est ainsi invité à jouer un rôle d'assureur gratuit pour faire face aux fluctuations de recettes de fiscalité locale (DMTO, CVAE...), les collectivités arguant de la nécessité pour elles de financer leurs dépenses.

Or, si l'objectif est de financer les charges des collectivités, il serait plus efficace de le faire par l'intermédiaire de dotations budgétaires ou de recettes fiscales transférées dont le montant serait calculé objectivement en fonction desdites charges. Cette solution permettrait aussi d'éviter que les collectivités ne bénéficient d'un excès de recettes par rapport à leurs besoins réels.

Autre avantage, à cette fin, il serait possible de recourir à des impôts nationaux dont le coût de gestion est moindre que celui des impôts directs locaux. C'est du reste cette voie qui a été poursuivie avec les transferts de TICPE et de TSCA. À l'inverse, il serait contre-productif de créer de nouveaux impôts directs locaux, tel un impôt sur le revenu local (dans le

cadre de la TH ou en dehors), qui procurerait aux collectivités au tissu fiscal le plus riche des recettes dont elles n'ont pas besoin et aggraverait ainsi les inégalités financières entre territoires (sauf à renforcer la péréquation horizontale, ce qui ne contribuerait pas à alléger les coûts de gestion).

En régime cible, les impôts directs locaux pourraient être supprimés, le financement s'appuyant sur d'autres outils – dotations, transferts d'impôts nationaux, redevances... Si le maintien d'un impôt direct local était néanmoins souhaité, à titre complémentaire, mais que la révision des VLC n'était pas menée à bien, des voies alternatives, plus simples et rudimentaires, pourraient être explorées. Il pourrait s'agir par exemple d'un impôt inspiré de la capitation (impôt par tête ou par foyer mais pouvant être modulé en fonction de divers critères), semblable à la contribution à l'audiovisuel public (due par chaque foyer sous réserve de détenir une télévision et d'être dans le champ de la TH) ou encore à la cotisation minimale de CFE. Un tel impôt serait sans doute inéquitable mais un tel inconvénient n'est manifestement pas un obstacle dirimant puisque l'ensemble des impôts directs locaux sont aujourd'hui inéquitables du fait du caractère suranné de leurs bases.

b À titre de comparaison, la fiscalité allemande offre un modèle mixte associant impôts nationaux et locaux

Le modèle allemand de fiscalité locale repose précisément, à côté d'impôts spécifiquement locaux (notamment de nature foncière), sur le partage d'assiettes fiscales entre les échelons locaux et l'échelon fédéral.

C'est le cas pour l'impôt sur le revenu, dont les règles sont définies au niveau fédéral et dont le produit est partagé entre le *Bund* (État fédéral) (42,5 %), les *Länder* (42,5 %) et les communes (15 %). Les entités locales reçoivent ainsi le produit afférent à l'impôt acquitté par les foyers qui résident sur leur territoire. Parallèlement est organisée une importante péréquation entre *Länder* pour rapprocher les recettes des charges.

Le partage de l'imposition des bénéfices se fait d'une autre manière, via deux impôts différents, puisque l'impôt fédéral (équivalent de notre impôt sur les sociétés) est distinct de la taxe professionnelle levée au niveau communal (*Gewerbesteuer*). Cette dernière, qui ressemblait naguère à la TP française, est désormais assimilée à un impôt sur les bénéfices, son assiette reposant sur le bénéfice retenu pour l'IS modulo plusieurs corrections positives et

négatives. Dans le cas de la taxe professionnelle, les communes allemandes disposent du pouvoir de fixer le taux. La pression fiscale qu'elles exercent est clairement identifiée.

*

La fiscalité locale est une expression qui induit en erreur : à l'exception des collectivités d'outre-mer et contrairement à ce que souhaiteraient certaines collectivités, les collectivités territoriales ne jouissent pas de l'autonomie fiscale et perçoivent voire modulent des impôts dans le cadre défini par la loi. Il est certes légitime que les collectivités bénéficient d'un socle de marges de manœuvre pour adapter leurs recettes fiscales à leurs besoins mais à condition d'éviter l'écueil d'une dérive des finances locales et de veiller à l'équité de la fiscalité locale.

À cet égard, la révision des valeurs locatives est une réforme nécessaire – sauf à réformer profondément la fiscalité directe locale, de sorte à ne plus avoir recours aux impôts fonciers assis sur les VLC. Davantage de lisibilité et de simplicité sont aussi à rechercher, par des réformes remettant en cause ou non le cadre général de la fiscalité locale. Des considérations d'efficacité et d'efficience plaident pour s'appuyer davantage sur des impôts nationaux et moins sur des impôts locaux.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Les impôts locaux
- La fiscalité directe locale
- Faut-il réformer la fiscalité locale ?
- Comment lutter contre les inégalités générées par la fiscalité locale ?

RÉFÉRENCES

Rapport du gouvernement au Parlement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, novembre 2012.

<http://www.adcf.org/files/rapport-reforme-TP-nov-20121.pdf>

1. Ce tableau comprend également des taxes annexes aux impôts directs locaux affectées à d'autres administrations publiques. Est considérée comme un impôt direct toute imposition acquittée directement par celui qui la supporte.

2. Dans ce tableau, la mention « communes » recouvre également les recettes des EPCI.

3. À part la région Île-de-France, qui bénéficie d'une taxe additionnelle à la TFPB et à la CFE.

4. Pour mémoire, les droits de mutation à titre gratuit (droits de donation et de succession), ne sont pas des impôts locaux, même lorsqu'ils portent sur des biens immobiliers.

5. Valeur pour 2017 à titre d'exemple, si, dans une commune où le taux de CFE est de 20 %, un contribuable dont le chiffre d'affaires est de 100 000 € occupe un local dont la VLC nette est de 8 000 €, sa cotisation devrait être de 1 600 €. Si la cotisation minimale applicable s'élève à 2 000 €, il sera redevable de cette dernière.

6. Par ailleurs, l'État perçoit des frais d'assiette et de recouvrement de 2,37 % de la taxe départementale, soit 0,09 % lorsque le taux s'élève à 3,8 % et 0,11 % lorsqu'il est porté à 4,5 %.

7. À noter qu'une précédente révision, portant sur l'ensemble des locaux professionnels et d'habitation, a été menée en 1990 mais n'a jamais été mise en œuvre, précisément du fait de ses effets redistributifs.

CHAPITRE 16

L'endettement local

SOMMAIRE

- [1 L'endettement constitue un instrument courant de financement des collectivités](#)
- [2 La liberté d'emprunt dont jouissent les collectivités a pu donner lieu à un usage excessivement imprudent](#)
- [3 Le refinancement du secteur local se devait d'être plus sécurisé et organisé](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Emprunts « toxiques » / structurés / à risque
- ◆ Agence France Locale

Eu égard à la règle d'or applicable en matière de finances locales, selon laquelle il n'est autorisé de s'endetter que pour investir (*cf.* [chapitre 14](#)), il serait paradoxal que les collectivités territoriales fussent endettées à l'excès. En revanche, l'affaire des prêts « toxiques » révèle que certaines d'entre elles ont pu mal s'endetter, en souscrivant des produits financiers à risque sans en maîtriser les conséquences.

Par ailleurs, s'endetter pour investir ne préjuge pas de la rentabilité socio-économique des dépenses d'investissement ainsi financées : un « mauvais endettement » peut provenir de dépenses engagées à mauvais escient par la collectivité concernée. L'appréciation de la qualité et de la nécessité de ces dépenses est cependant difficile à objectiver et, *a fortiori*, à généraliser : le présent chapitre ne se livrera donc pas à une telle appréciation.

1 L'endettement constitue

un instrument courant de financement des collectivités

L'argument selon lequel les collectivités territoriales font un bon emploi de leurs ressources parce qu'elles investissent est souvent avancé. De fait, elles investissent et ont, à cette fin, recours à l'emprunt.

1.1 Le secteur public local investit effectivement

Sur longue période, la décentralisation s'est traduite par un double mouvement de développement des compétences des collectivités territoriales et de relatif désengagement de l'État des problématiques locales, ce qui a conduit les APUL à effectuer 55 % du total des investissements publics en France en 2015 contre 52 % en 1990, selon les nouvelles normes SEC 2010 de comptabilité nationale. En raisonnant hors investissements en recherche et développement effectués en interne, les collectivités locales réalisent même 67 % de l'effort d'investissement public (contre 61 % en 1990).

En dynamique, l'investissement des collectivités s'est beaucoup développé de 2003 à 2008, avant de connaître en 2009 et, surtout, en 2010 le contrecoup de la crise financière puis de la fin du plan de relance. La formation brute de capital fixe des APUL a ensuite repris le chemin de la croissance, avec une progression de 14 % entre 2010 et 2013. Les années 2014 et 2015 marquent une nette inflexion (– 18 %), qui coïncide avec le renouvellement des conseils municipaux et départementaux. Elle devrait de ce fait être temporaire, les nouveaux élus engageant un nouveau cycle (dit électoral) d'investissements, une reprise étant attendue dès 2016.

En 2015, les dépenses d'investissement des collectivités, y compris les remboursements, de dettes, ont ainsi représenté 64,6 Md€, soit 26,5 % de leurs dépenses totales. Elles sont effectuées en large partie par les communes et leurs groupements (59 %). Viennent ensuite les départements (22 %) et les régions (19 %). Si l'on neutralise le remboursement de la dette dans les dépenses d'investissement, celles-ci sont toutefois ramenées à 50,5 Md€ – ce qui représente la proportion non négligeable de 2,3 % du PIB.

Concrètement, l'investissement des APUL intervient notamment dans les

domaines des transports publics urbains, du développement des nouvelles technologies, de la mise aux normes et de l'environnement. S'y ajoutent les acquisitions immobilières et mobilières, dont des participations dans des sociétés d'économie mixte, par exemple pour réaliser, avec des investisseurs privés, des opérations d'aménagement ou d'équipement.

Parmi les investissements des collectivités, on peut citer, parmi ceux qui apparaissent comme prioritaires au regard des besoins en équipements publics, les infrastructures de transport, d'eau et d'assainissement, la prévention des inondations (digues), les hôpitaux, le logement social, l'enseignement supérieur ou encore les réseaux numériques de très haut débit.

1.2 L'endettement représente une source de financement minoritaire mais importante

a L'emprunt représente environ un quart des ressources d'investissement et un cinquième des dépenses correspondantes

Les ressources de la section d'investissement sont composées, en 2015, pour 55 % de l'excédent de la section de fonctionnement (contre 41 % en 2013), 43 % de recettes d'investissement (30 % en 2013) et 2 % de l'emprunt (24 % en 2013). La baisse de l'investissement et l'amélioration de l'autofinancement ont ainsi minimisé le recours à l'emprunt.

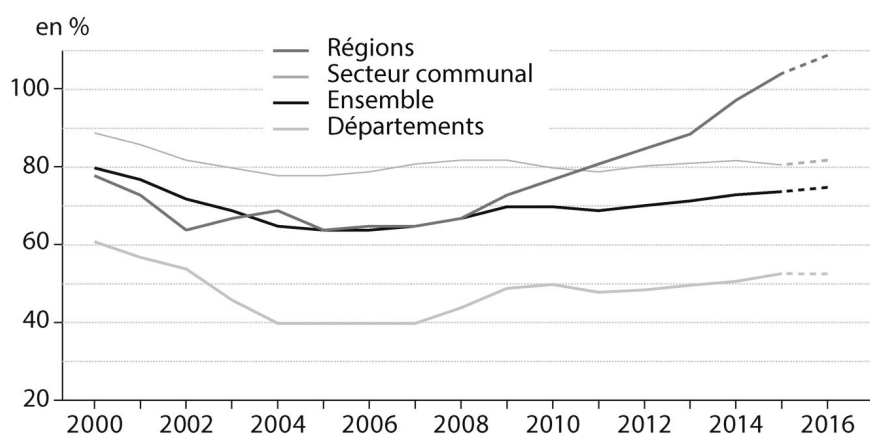
Le remboursement d'emprunt représente une part minoritaire des dépenses d'investissement : 22 %. Les autres dépenses sont essentiellement les dépenses directes d'équipement (52 %) et les subventions d'équipement (20 %).

Par ailleurs, les intérêts d'emprunt représentent 5,6 Md€ en 2015, soit 3,3 % des dépenses de fonctionnement. Le taux d'intérêt moyen de la dette locale est de 3,8 %.

b L'endettement continue à augmenter, malgré une baisse de l'emprunt

En 2015, les nouveaux emprunts sont plus élevés que les remboursements du capital : le flux net de dette est positif. D'un côté, les emprunts atteignent 17,6 Md€, en hausse de 8 % par rapport à l'année précédente. Ce niveau est toutefois inférieur à celui d'avant la crise. De l'autre côté, les collectivités ont remboursé pour 13,9 Md€ de capital. Il en résulte une croissance de la dette locale de 3,7 Md€.

Par conséquent, le stock de dette augmente. Il s'élève à 146 Md€, dont 59 % sont portés par le bloc communal, 25 % par les départements et 16 % par les régions. Cette hausse est plus rapide que la progression des recettes de fonctionnement, de sorte que le ratio « dette/recettes de fonctionnement » se dégrade légèrement, à 74 %, tout en demeurant plus faible que dans les années 1990 (cf. [graphique 1](#)). Ce taux d'endettement est particulièrement élevé pour les régions, également au-dessus de la moyenne pour le secteur communal et relativement faible pour les départements.



Source : Rapport 2016 de l'Observatoire des finances locales.

Graphique 1 – Taux d'endettement des APUL (ratio dette/recettes de fonctionnement)

Cette augmentation de la dette – et de son service – restreint les marges de manœuvre ultérieures des APUL pour investir les années suivantes. En 2015, les collectivités ne pouvaient financer que 27 % de leur investissement à l'aide de leur autofinancement, après avoir acquitté leur annuité de dette (épargne nette), contre 38 % en 2011.

c Un endettement maîtrisé et une très bonne solvabilité

Eu égard au flux net de dette et à la faible dynamique des ressources de

fonctionnement du fait de la diminution des concours financiers (cf. [chapitre 13](#)), le stock de dette peut paraître difficilement résorbable et donc élevé.

Cependant, prise globalement, la solvabilité des collectivités appréciée à travers les ratios financiers est très bonne. Il convient tout d'abord de relever que le taux d'endettement précité, de 74 % pour les APUL, serait de près de 540 % s'il était transposé à l'État pour 2016¹. Surtout, l'annuité de la dette (*i.e.* le montant de capital remboursé en une année) ne représente que 7,0 % des recettes de fonctionnement. Cette proportion est variable selon les échelons de collectivités territoriales : faible pour les départements (4,8 %), plus élevée pour les régions (9,5 %).

Le rapport entre le stock de dette et l'autofinancement (marge brute) fournit un autre indicateur positif. Il est égal à 5,2 en 2015, ce qui signifie que, si les collectivités consacraient l'ensemble des moyens disponibles au désendettement, la dette serait totalement apurée en 5,2 ans.

Le parangonnage relativise également la dette des collectivités territoriales : en proportion du PIB, la dette des APUL françaises (9,0 %) se situait en 2015 à un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'UE (12,6 %), alors qu'il s'élevait à 26,5 % du PIB en Allemagne et à 27,5 % du PIB en Espagne. À l'inverse, dans des pays centralisés, ce ratio s'élevait à seulement 0,9 % du PIB en Grèce et 1,9 % du PIB en Irlande.

2 La liberté d'emprunt dont jouissent les collectivités a pu donner lieu à un usage excessivement imprudent

2.1 Les prêts toxiques révèlent une maîtrise insuffisante des outils de financement

a Des emprunts risqués faisant appel à des formules complexes

Au cours des années 2000, de nombreuses collectivités se sont endettées en souscrivant des emprunts dont les conditions initiales étaient très favorables (les taux de départ étaient faibles voire proches de zéro) mais se sont parfois brutalement et fortement dégradées, notamment à compter de la crise des *subprimes* débutée en 2007. On appelle couramment ces produits structurés (*i.e.* dont le taux d'intérêt dépend d'un produit pris contractuellement comme sous-jacent de l'emprunt) des prêts « toxiques ».

La commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, dans son rapport rendu en décembre 2011, a retenu un périmètre assez large pour ces produits à risque. Ils recouvrent :

- des emprunts libellés en devises, qui exposent l'emprunteur à un risque supplémentaire de change ;
- des produits libellés en euros mais indexés sur des taux de change (par exemple la parité euro/franc suisse) dont la volatilité peut conduire à de fortes hausses de taux d'intérêt. Le risque de change est d'autant plus important que les formules proposées sont fréquemment affectées d'un multiplicateur pour obtenir un effet de levier. Le taux d'un emprunt souscrit en 2008 par le département de la Seine-Saint-Denis auprès de Dexia, de 1,19 % jusqu'en 2011, pouvait ainsi évoluer en deux paliers en fonction de l'écart entre les parités euro/dollar et euro/franc suisse : le premier palier (en cas de progression significative de la parité euro/franc suisse) conduisait à un taux de 3 % et le second (en cas d'inversion du rapport entre les parités) à un taux variable pouvant être très élevé. De fait, les taux de certains emprunts ont atteint les 14 % ;
- des produits dits de courbe, dont le sous-jacent est la différence entre les taux d'un même type de produit (les obligations d'État françaises par exemple) à deux horizons temporels différents. Ces produits ont donc pour objet de spéculer sur l'évolution de la courbe des taux et sont par conséquent fortement exposés à un risque de taux. À titre illustratif, la commission d'enquête donne cet exemple d'un taux qui passait de 3,13 % à 5,99 % (soit un quasi-doublement) en cas de franchissement d'un seuil de différentiel entre deux taux ;
- enfin, des produits cumulatifs, dans lesquelles le taux payé accumule, échéance après échéance, l'écart entre un index (le taux d'un sous-jacent donné, qui évolue) et une barrière (un seuil défini à l'avance) : en

sus des inconvénients précités, le taux est donc susceptible d'augmenter chaque année.

En outre, sortir de l'emprunt à risque n'était possible que dans le cadre de conditions dissuasives, le remboursement du capital restant dû pouvant être indexé sur le sous-jacent sur lequel reposait l'emprunt : dans certains cas, il était doublé.

b Les emprunts à risque représentaient un volume d'emprunt significatif

Selon la commission d'enquête, le secteur financier a émis pour 18,8 Md€ de produits à risque en France, dont 13,6 Md€ pour les seules APUL, soit plus de 10 % de leur dette totale. Individuellement, le poids de la dette à risque de certaines collectivités est nettement plus important, de même par ailleurs que pour certains centres hospitaliers, tel celui d'Ajaccio. C'est pourquoi un fonds de soutien pour les emprunts structurés a été créé, pour aider les collectivités locales à racheter leurs emprunts « toxiques » (cf. [encadré 1](#)). Les hôpitaux publics bénéficient également d'un soutien ciblé.

Naturellement, les produits incriminés ne présentaient pas tous le même degré de risque. *A fortiori*, tous ne se sont pas traduits par des hausses de taux d'intérêt : dans l'ensemble, dans la mesure où ces produits donnaient accès à des conditions d'emprunt plus avantageuses que les produits classiques, le bilan strictement financier est potentiellement globalement positif pour les collectivités.

Un tel bilan global fait néanmoins défaut, les enquêtes ayant surtout porté sur l'aspect négatif (le risque) des produits en question. Ainsi, la commission d'enquête parlementaire a calculé, en cas de dégradation des conditions de marché, un surcoût potentiel total pour les APUL de près de 1 Md€ par an d'intérêts d'emprunt ; mais ce surcoût est brut, puisqu'il ne tient pas compte des économies réalisées.

ENCADRÉ 1

Le nouveau fonds de soutien, instauré par l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2014, a été instauré en substitution d'un précédent fonds créé en 2012. Il est exclusivement financé par le budget général de l'État, pour moitié à partir des recettes de la taxe pour le financement

du fonds de soutien aux collectivités territoriales, qui est une taxe additionnelle à la taxe sur le risque systémique due par le secteur bancaire. Par sa création et son financement, ce fonds manifeste le rôle de garantie implicite assuré par l'État à l'endroit des collectivités territoriales.

Si la gestion du fonds de soutien relève de l'État, un comité national d'orientation et de suivi est composé de représentants de l'État, de parlementaires, de représentants des collectivités territoriales, ainsi que de personnalités qualifiées.

Initialement, le fonds devait être abondé à hauteur de 100 M€ par an pendant une durée maximale de 15 ans. En 2015, ses moyens ont été doublés, soit une capacité d'intervention de 3 Md€, pour faire face à la concrétisation du risque de taux pour de nombreux emprunts structurés, suite à la hausse brutale du cours du franc suisse.

L'objet du fonds est de permettre aux collectivités locales de racheter auprès de leurs créanciers les emprunts structurés à risque souscrits avant le 30 décembre 2013. En principe, l'aide ne porte ni sur le capital à rembourser ni sur les intérêts mais sur les indemnités de remboursement anticipé dues à l'établissement bancaire. Elle ne peut excéder 75 % (contre 45 % initialement) du montant de ces dernières.

Cependant, pour une durée qui ne peut dépasser trois ans renouvelables une fois, l'aide peut aussi porter sur les intérêts, de manière à accompagner les collectivités dans l'extinction de leurs emprunts arrivant à échéance.

Enfin, le fonds peut également cofinancer, à hauteur de 50 % au plus, une prestation d'accompagnement à la gestion de l'encours de dette structurée pour les collectivités locales dont la population est inférieure à 10 000 habitants.

Sur un total estimé de 850 entités concernées par le remboursement d'emprunts à risque, 676 collectivités ou établissements publics locaux ont déposé un dossier de demande d'aide dans les délais impartis. 25 % des prêts étaient indexés sur la parité euro/franc suisse et 12 % sur la parité dollar/franc suisse. Ces dossiers représentent un encours global de 6,3 Md€.

2.2 Les responsabilités de cette prise de risque excessive sont partagées

Au-delà de la responsabilité des établissements bancaires, qui ont démarché les collectivités, y compris les plus petites, pour commercialiser leur offre risquée, les torts sont partagés entre collectivités et services de l'État.

a Les collectivités n'ont pas pris la mesure des risques

Les collectivités ayant souscrit des emprunts à risque n'avaient pas toutes les moyens de le faire. Une telle prise de risque suppose en effet de disposer des capacités financières pour faire face à une hausse des taux d'intérêt ou d'être en situation de procéder au remboursement anticipé en cas de dérive des

conditions d'emprunt – ce qui n'était pas vraiment le cas de collectivités comme le département de la Seine-Saint-Denis et la ville de Saint-Étienne.

Surtout, les produits structurés n'ont pas été souscrits en connaissance de cause. Deux défaillances peuvent être identifiées : l'une administrative, l'autre politique. D'une part, les services financiers des collectivités n'ont pas instruit les dossiers d'emprunt de manière suffisamment approfondie – quand ils ne déléguaient pas cette tâche à des cabinets de conseil rémunérés en fonction des économies budgétaires qu'ils permettaient à court terme. En acceptant les produits qui leur étaient présentés par les établissements bancaires pour satisfaire les demandes de prêts, les services ont cédé à la pression des élus et marqué une préférence pour le court terme (les taux bas) sans mesurer l'ampleur des risques à moyen et à long termes.

D'autre part, les exécutifs ont signé les emprunts en question – lorsqu'ils avaient une délégation à cette fin, ce qui est courant – ou les ont présentés à la délibération des conseils. Dans ce dernier cas, les emprunts ont été votés, malgré l'insuffisance généralement constatée de l'information accompagnant les projets de délibérations. À cet égard, souscrire un emprunt se fait sans procédure d'appel d'offres (le code des marchés publics n'est pas applicable), ce qui facilite l'opacité des conditions contractuelles : les besoins ne sont pas exprimés de manière cadrée, il n'existe pas de commission examinant les offres, le choix final est moins éclairé que pour des marchés publics qui présentent pourtant parfois des enjeux financiers faibles. En outre, la directive concernant les marchés d'instruments financiers², qui protège les investisseurs contre la vente de produits non adéquats, traite les collectivités territoriales comme des clients professionnels au même titre que les grandes entreprises et les États ; aussi les obligations de protection et d'information sont-elles légères.

b Les services de l'État n'ont pas alerté les collectivités sur les risques encourus

Les collectivités territoriales s'administrent certes librement mais sont néanmoins soumises à un contrôle de légalité et budgétaire exercé par l'État (services préfectoraux et CRC) et voient leur comptabilité tenue par l'État (services de la direction générale des finances publiques – DGFîP) (cf. [chapitre 14](#)).

La portée du contrôle de légalité exercé par les préfets est insuffisante pour détecter les risques pris. En effet, les services préfectoraux ne disposent pas toujours d'états budgétaires exploitables pour apprécier les risques, ni des conventions d'emprunt, dont la transmission au contrôle de légalité n'est pas obligatoire, s'agissant de contrats de droit privé. Par ailleurs, les agents des services chargés du contrôle de légalité n'ont généralement pas la formation nécessaire pour décrypter des contrats d'emprunt complexes. Enfin, ils n'ont pas été saisis pour avis, dans le cadre du rôle de conseil juridique du préfet.

En l'absence de tutelle financière de l'État sur les collectivités, les comptables publics n'exercent aucun contrôle d'opportunité et ne sont pas chargés de la fonction de contrôle financier qu'ils exercent par ailleurs pour les services de l'État (cf. [chapitre 12](#)). Pour autant, la commission d'enquête parlementaire précitée a regretté l'absence de conseil prodigué par les services de la DGFIP et critiqué l'insuffisance du cadrage donné aux comptables par l'administration centrale. De fait, aucune instruction n'a été diffusée sur les produits structurés, avec lesquels les comptables n'étaient pas familiarisés, et l'évolution de l'offre de financement des établissements bancaires n'a pas donné lieu à de quelconques avertissements.

En revanche, les CRC, qui ont précisément dans leurs attributions l'examen de la gestion des collectivités locales (cf. [chapitre 12](#)) ont pu, au cours de leurs audits, détecter de tels risques – sans que les conséquences n'en soient tirées par les collectivités ni que les services de l'État ne s'emparent du sujet.

3 Le refinancement du secteur local se devait d'être plus sécurisé et organisé

Suite à la crise financière, le secteur public local a connu un contexte de refinancement difficile, marqué par un resserrement de l'offre de crédits bancaires, qui s'est traduit non seulement par une réduction des volumes et une augmentation des marges, mais également par une diminution des durées des prêts. Cette situation résultait de la dégradation des conditions de marché, du retrait de la banque Dexia (grand acteur du financement local), des exigences prudentielles renforcées dans le cadre des règles de Bâle III et,

enfin, des mauvaises relations commerciales suite à l'affaire des prêts toxiques.

Il a alors paru nécessaire de sécuriser le refinancement des APUL en renforçant son encadrement et en améliorant l'accès aux émissions obligataires.

3.1 L'encadrement de l'endettement local a été renforcé

a La connaissance comptable du risque a été améliorée

Les produits structurés ont tout d'abord été classifiés selon leur degré de risque potentiel par la charte de bonne conduite du 7 décembre 2009, élaborée par une mission d'inspection dirigée par M. Éric Gissler (IGF) et signée par les représentants des collectivités locales et des établissements de crédit. La classification Gissler s'appuie sur une double cotation des emprunts, en fonction de l'indice sous-jacent et de la nature de la formule de calcul du taux d'intérêt, et s'étend de A1 (risque faible) à E5 (risque élevé). En outre, certains produits sont « hors charte » (emprunts libellés en devise par exemple), car d'un degré de risque potentiel très variable mais pouvant être très élevé.

Cette classification ne suffit pas à définir précisément le risque encouru par une collectivité emprunteuse, dans la mesure où tous les facteurs de risque ne sont pas pris en compte (durée de l'exposition au risque, niveau des valeurs déclenchant des hausses de taux d'intérêt...). Son objet est d'éclairer les collectivités (services administratifs et élus) sur le caractère risqué des emprunts.

À cette fin, la documentation budgétaire locale a été enrichie dès 2011. Les états de la dette, qui figurent en annexe des documents budgétaires des collectivités territoriales, recensent désormais l'ensemble des emprunts souscrits selon la classification Gissler. Les maquettes comptables des collectivités locales ont été revues afin d'affiner l'information sur la composition de la dette de la collectivité, de manière à permettre aux élus et aux citoyens de mieux appréhender les risques encourus par la souscription

des emprunts structurés. Ainsi, l'assemblée délibérante choisit en toute connaissance de cause le niveau de risque qu'elle accepte. En outre, la collectivité peut être amenée à définir les renégociations nécessaires avec les établissements de crédit prêteurs.

b Les conditions d'emprunt ont été encadrées pour les collectivités territoriales

L'article L. 1611-3-1 du CGCT³ fixe le cadre juridique du recours à l'emprunt pour les APUL. La souscription d'emprunts excessivement risqués ou dont le risque élevé n'est pas couvert est désormais pratiquement interdite, quelles que soient la taille, l'expertise et la solidité des collectivités emprunteuses.

En effet, les emprunts doivent être libellés en euros ou, s'ils le sont en devises étrangères, doivent voir leur risque de change couvert par un contrat d'échange de devises contre euros (swap). Leur taux doit être fixe ou, s'il est variable, ses clauses d'indexation ne peuvent se référer qu'aux indices et écarts d'indices autorisés par décret en Conseil d'État. En outre, la formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières. Par ailleurs, une collectivité ne peut souscrire de contrat d'échange de taux pour contourner ces règles.

De manière plus générale, le contrôle des assemblées délibérantes sur les exécutifs locaux a été accentué. Ainsi, depuis 2014, les débats d'orientation budgétaire portent également sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la collectivité (cf. article L2312-1 du CGCT pour les communes).

3.2 La création d'une agence de financement des collectivités locales ne remplacera pas le refinancement bancaire

a Les émissions obligataires constituent d'ores et déjà une alternative au refinancement bancaire

Dans un contexte de refinancement intermédié tendu et pour diversifier leur financement, les collectivités recourent davantage au refinancement direct sur les marchés financiers. Certaines collectivités, comme la région Limousin, ont même placé des obligations auprès des particuliers. En 2012, avant la création de l'Agence France Locale (AFL), les émissions obligataires ont atteint 2,3 Md€ (soit 12,8 % des emprunts totaux).

Émettre des obligations est contraignant sur le plan réglementaire et induit un coût fixe qui n'est amorti que par un volume élevé d'emprunt. Ces obligations sont émises soit par des collectivités seules, de taille importante, soit dans le cadre d'un regroupement de collectivités ayant mutualisé leurs besoins (émission syndiquée). Seulement une trentaine d'émetteurs procède à des émissions régulières et est notée par les agences.

Pour organiser une mutualisation des émissions obligataires à plus grande échelle et de manière institutionnalisée, les élus locaux ont obtenu la création d'une agence de financement dédiée.

b Une agence de financement des collectivités locales a été créée fin 2013

L'AFL a été créée par un protocole d'accord entre 11 collectivités en octobre 2013, après avoir été autorisée dans son principe par la loi (article L1611-3-2 CGCT). Elle prend la forme d'une société anonyme (AFL société territoriale), détenue à 100 % par des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, qui ne bénéficie d'aucune garantie de l'État.

Pour financer les collectivités actionnaires – et elles seules – la société est dotée d'une filiale (AFL société financière) chargée d'émettre en son nom des obligations sur le marché financier et de leur prêter ensuite ces ressources. Les collectivités actionnaires garantissent les engagements financiers d'AFL société financière pour assurer sa bonne solvabilité, de manière à bénéficier de conditions de marché favorables.

L'objectif de l'AFL n'est pas de se substituer aux acteurs bancaires mais d'introduire une saine concurrence avec eux et de répondre à terme à 25 % des besoins de financement des collectivités locales. L'agence s'interdit en outre de financer à plus de 50 % le besoin de financement d'une collectivité.

Les collectivités sont sélectionnées sur la base de leur notation financière

élaborée par l'AFL elle-même : en mars 2017, elle comptait 183 membres, représentant 13 % de la dette locale. Les prêts (à taux fixe ou à taux variables simples) leur sont délivrés par AFL société financière selon des conditions dépendant de leur situation financière. La première émission obligataire de l'AFL, pour un montant de 750 M€ et une maturité de 7 ans, a eu lieu en mars 2015 : elle fut un succès. L'AFL bénéficie par ailleurs d'une bonne notation de sa solvabilité (Aa3 pour Moody's, soit deux crans derrière l'État). Toutefois, la création d'un tel instrument de financement n'est pas sans soulever des interrogations d'opportunité. Il est par ailleurs difficile aux collectivités membres de quitter éventuellement la structure.

c Le refinancement des APUL peut cependant être assuré autrement

Premièrement, l'AFL devra maîtriser le risque d'aléa moral qu'implique la mutualisation de l'endettement : la sélection des collectivités devra être réelle ; les conditions des prêts devront être effectivement différenciées selon la situation financière des collectivités, de manière à éviter que celles les moins bien gérées n'alourdissent le coût de refinancement de celles dont la situation financière est saine. Corrélativement, la gouvernance de l'agence devra être suffisamment robuste pour écarter le risque de conflit d'intérêts entre les élus, qui siègent au conseil d'administration d'AFL société territoriale, et ces mêmes élus, qui demandent des prêts à AFL société financière. À cet égard, seule une forte crédibilité dans la solidité et la pérennité de la structure, ainsi que l'absence de collectivités en difficulté, permettra à l'AFL de bénéficier d'un financement à des taux intéressants sur les marchés.

Deuxièmement, faciliter le recours à l'endettement pourrait inciter les collectivités à dépenser davantage et à renoncer à participer à l'effort collectif de redressement des comptes publics. En effet, l'endettement offre un point de fuite aux finances locales lorsque par ailleurs l'État réduit ses concours financiers ou tente de maîtriser le dynamisme de la fiscalité locale. Si l'on considère que les dépenses locales sont excessives, il serait préférable que l'État conserve le contrôle direct ou indirect du financement des collectivités territoriales.

Précisément, d'autres modèles d'organisation pour assurer un refinancement

public des collectivités étaient envisageables. Tout d'abord, l'Agence France Trésor (cf. [chapitre 30](#)) aurait pu prendre en charge cette nouvelle mission. Ainsi, le Trésor britannique dispose d'un service qui propose des prêts aux collectivités, en concurrence avec le secteur bancaire⁴.

À défaut, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dont l'activité de crédit à des organismes d'intérêt général est une des missions principales, était pleinement en situation d'effectuer cette tâche. C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait à titre temporaire en 2011-2012, en accordant 10 Md€ de prêts, suite à la contraction de l'offre privée de crédit. Elle continue à le faire de manière plus ciblée, puisqu'une enveloppe de 20 Md€ a été ouverte pour accorder des prêts à très long terme (20 à 40 ans) entre 2013 et 2017 pour financer des « projets structurants » des collectivités.

Enfin, le secteur bancaire est de nouveau en état de refinancer les APUL. Un accord du 9 février 2012 entre l'État, la CDC, la Banque postale et Dexia a prévu la création d'une « banque des collectivités territoriales ». Cette dernière est une coentreprise détenue à 65 % par la Banque postale et à 35 % par la CDC. À terme, elle doit proposer des volumes de prêts de 5 Md€ par an, ce qui est à même de sécuriser dans la durée l'offre de financement aux collectivités. Par ailleurs, l'accord a aussi prévu les conditions de la reprise du portefeuille de prêts aux collectivités de Dexia par une nouvelle entité, la société de financement local (SFIL), détenue à 75 % par l'État, 20 % par la CDC et 5 % par La Banque Postale.

*

Globalement et sans se prononcer sur la pertinence des investissements, l'endettement local n'est pas déraisonnable. Individuellement, il peut être moins maîtrisé, tant du fait d'une solvabilité dégradée que du fait de la toxicité des emprunts.

En revanche, du point de vue des finances publiques de la France, la participation des APUL à l'effort de désendettement et de réduction des déficits publics pourrait être mieux organisée, à condition que les collectivités prennent conscience de l'utilité d'un tel effort de leur part.

En effet, la règle d'or ne protège pas contre le mauvais endettement. Si l'investissement public joue à court terme un rôle de relance, il nourrit aussi à

moyen et long termes des dépenses de fonctionnement et de personnel dangereusement croissantes, sans toujours contribuer à la compétitivité de la France.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Qui doit payer pour la dette des collectivités locales ?
- Les collectivités locales et l'emprunt
- Une collectivité locale peut-elle faire faillite ?
- Commentez le [graphique 1](#) (taux d'endettement des APUL)

RÉFÉRENCES

Cour des comptes, *La gestion de la dette publique locale*, juillet 2011.

Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, décembre 2011, n° 4030.

-
1. Dette négociable de l'État/recettes fiscales.
 2. Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers.
 3. Introduit par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.
 4. Cf. Samuel-Frédéric Servière, « Agence de financement des collectivités locales. La fausse bonne idée », septembre 2011 ; (<http://www.ifrap.org/Agence-de-financement-des-collectivites-locales,12274.html>).

PARTIE 6

LES FINANCES SOCIALES

Les finances sociales font partie intégrante des finances publiques, dont elles sont même la première composante. Malgré leurs particularités, elles ne peuvent en être détachées, au regard de la fiscalisation partielle des finances sociales et des liens financiers qui existent entre finances de l'État et sphère sociale. Les lois de financement de la sécurité sociale sont venues ancrer les finances sociales dans les finances publiques.

SOMMAIRE

[CHAPITRE 17 ■ Les finances de la protection sociale](#)
[CHAPITRE 18 ■ Les lois de financement de la sécurité sociale](#)

CHAPITRE 17

Les finances de la protection sociale

SOMMAIRE

[1 Une inadéquation entre le mode financement, le contexte socio-économique et les objectifs](#)

[2 Vers une maîtrise de la dépense ?](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ La protection sociale
- ◆ La sécurité sociale
- ◆ La logique assurantielle et la logique solidaire
- ◆ Le Haut Conseil du financement de la protection sociale
- ◆ Régime général et régimes particuliers
- ◆ La ROSP, la T2A
- ◆ La CMU, l'ACS
- ◆ Le FSV

En 2017, la sécurité sociale fête ses 72 ans et le montant total de ses dépenses s'élève à 487 milliards d'euros.

La sécurité sociale a été créée dans un pays ruiné par la guerre. Il s'agissait encore d'une sécurité sociale à minima. Par exemple, les pensions de retraite ne dépassaient pas 40 % des salaires antérieurs. Après la guerre, il convenait de satisfaire les besoins élémentaires des Français : se nourrir, se vêtir, se

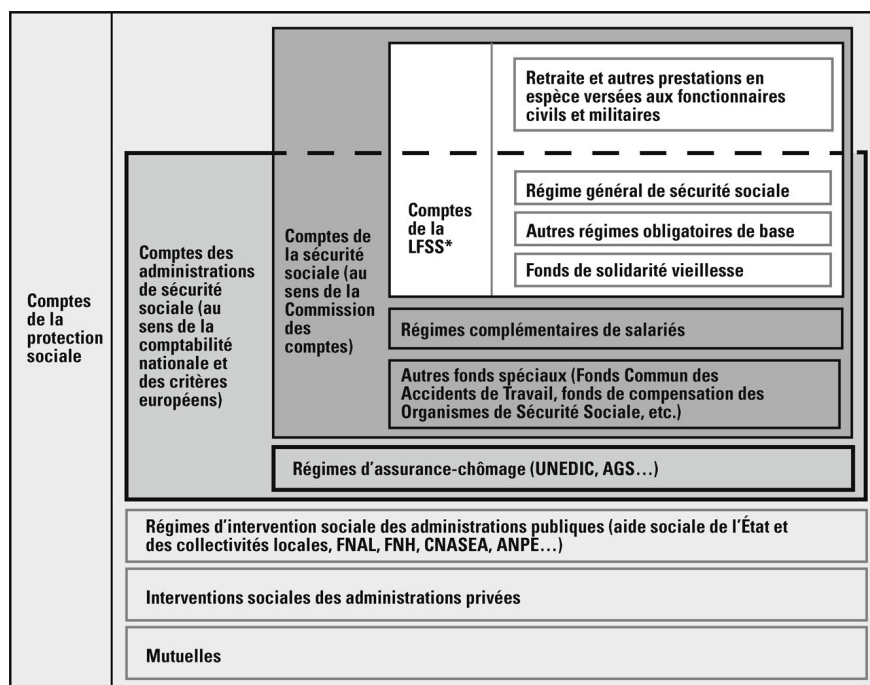
loger. Or, au fur et à mesure qu'un pays s'enrichit, d'autres besoins apparaissent et notamment la protection contre les grands risques de l'existence : la maladie et la vieillesse.

Pendant les Trente Glorieuses, la sécurité sociale s'est développée pour atteindre un niveau très important. Désormais, toute la population est couverte, qu'elle soit salariée, commerçante, artisane, sans emploi, qu'elle ait cotisé ou pas. En sus des vagues de généralisation (aux différentes franges de la population et non uniquement aux salariés), le montant des prestations a augmenté.

Ont mis un terme aux Trente Glorieuses les deux chocs pétroliers et la crise économique de 1993, laquelle a fait reculer le PIB et stagner la masse salariale. Or, les cotisations sociales, principaux financeurs des prestations de sécurité sociale, sont assises sur les salaires. Quel constat désormais dresser après la crise économique débutée en 2008 ? Il est admis que, grâce à son système de protection sociale, l'économie française joue un rôle d'amortisseur social (les prestations sont versées). Les Français ressentiraient alors moins l'impact de la crise. *A contrario*, les dépenses publiques induites ralentiraient une possible sortie de crise.

Face aux montants actuels que représente la Sécurité sociale aujourd'hui et la difficulté de les financer, il est permis de se demander si l'on n'est pas allé trop loin. Si la Sécurité sociale est devenue une gigantesque machine à redistribuer, il convient de se demander si elle redistribue trop ou pas assez ? Pour redistribuer davantage, il faudrait augmenter les recettes : au choix les cotisations sociales, la TVA, les impôts, des taxes variées. Lorsque la richesse nationale stagne et que la croissance est atone, est-il possible de maintenir l'un des plus ambitieux systèmes de protection sociale au monde ? La première des économies est la non-dépense, d'où une interrogation légitime relative aux prestations de sécurité sociale, à certains droits acquis.

Composées de différents agrégats, les dépenses de protection sociale recouvrent les comptes des administrations de sécurité sociale et les interventions sociales des autres administrations (cf. [schéma 1](#)). La maîtrise des dépenses sociales constitue aujourd'hui une question clé des finances publiques afin que la France respecte ses engagements européens et parce que l'équilibre des comptes est une condition indispensable de la pérennité du système collectif de solidarité.



* Le périmètre de la LFSS présenté ici correspond à celui des prévisions de recettes soumises annuellement au Parlement en vertu de la loi organique.

Source : Ministère des affaires sociales.

Schéma 1 – La décomposition des comptes de la protection sociale

ENCADRÉ 1

L'organisation de la sécurité sociale

Les organismes de Sécurité sociale (OSS) se composent des caisses nationales et de leurs réseaux de caisses locales :

Les caisses nationales (du régime général) : caisse nationale des allocations familiales (CNAF), caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et agence nationale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)¹ ;

Les caisses locales (du régime général) : caisses d'allocations familiales (CAF), caisses primaires d'assurance-maladie (CPAM), caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et unions de recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Chaque caisse nationale et chaque caisse locale sont dotées d'un conseil d'administration composé de représentants des salariés et des employeurs et, le cas échéant, de personnalités qualifiées. C'est le consensus entre les partenaires sociaux qui est nécessaire à la bonne mise en œuvre des politiques de sécurité sociale.

Les caisses locales, si elles s'attachent à mettre en œuvre les décisions de leur conseil d'administration, n'en font pas moins partie d'un réseau organisé par leur caisse nationale. Cette synthèse permet une mise en œuvre, sur le terrain, de la législation et la réglementation

relatives à la Sécurité sociale en tenant compte des singularités locales.

Pour prendre la mesure de l'organisation de la sécurité sociale, il faut faire la distinction entre ses deux éléments constitutifs :

Le régime qui désigne, pour une population donnée, les règles spécifiques à la couverture d'un risque ainsi que l'organisation juridique et comptable chargée de gérer ce risque (régime général mais aussi régime agricole², celui des indépendants³ et régimes spéciaux).

La « branche » qui correspond à un risque social. On en dénombre quatre : la branche « maladie » ; la branche « famille » ; la branche « vieillesse » ; et la branche « accidents du travail-maladies professionnelles » ou « ATMP ».

La conjonction de ces deux dimensions permet de définir les modalités de cotisations et la hauteur des prestations fournies respectivement par et pour une personne dans le but de couvrir un risque. Autrement dit, chaque branche correspond à un risque social dont la couverture est assurée selon les modalités prévues par un régime donné. Les charges vieillesse d'un exploitant agricole ne seront ainsi pas recouvertes selon les mêmes modalités que celles d'un artisan ou d'un salarié affilié au régime général.

L'organisation horizontale de la Sécurité Sociale s'accompagne d'une division verticale permettant sa mise en œuvre sur le territoire.

Au niveau local, les organismes « de base » sont chargés de payer effectivement les prestations aux assurés. Les caisses nationales n'exercent pas, juridiquement, de contrôle hiérarchique sur les organismes locaux qui jouissent d'un budget propre. Cette autonomie est le fruit de l'héritage mutualiste des assurances sociales. Cependant, elle est contrebalancée par un contrôle substantiel de l'État qui se justifie en tant que la sécurité sociale est un service public :

Contrôle de l'État sur les organismes nationaux : la direction de la sécurité sociale (ministère en charge des affaires sociales) exerce une tutelle technique sur les organismes nationaux ; à cette tutelle technique se rajoute une tutelle budgétaire exercée par le ministère chargé des finances.

Contrôle de l'État sur les organismes locaux : l'État contrôle la légalité de leurs opérations.

Contrôle de l'État sur les niveaux de cotisations : le gouvernement fixe les niveaux de cotisations et de prestations par voie réglementaire.

1 Une inadéquation entre le mode financement, le contexte socio-économique et les objectifs

La sécurité sociale est un instrument de redistribution au nom de la solidarité nationale (art. L. 111-1 du code de la sécurité sociale, CSS). Le financement de la sécurité sociale doit concilier soutenabilité financière et économique. En effet, il n'est possible de redistribuer que dans la limite des ressources

disponibles, ce qui implique de couvrir, d'une part, les dépenses par des recettes d'un montant approprié et, d'autre part, de mettre en place une politique de prélèvements en cohérence avec le niveau de croissance et d'emploi. En outre, cette double condition de soutenabilité doit intégrer des logiques d'équité, de cohérence et de lisibilité du prélèvement en rapport avec son affectation.

La masse salariale du secteur privé, laquelle est le principal financeur des régimes de sécurité sociale, croîtrait de 2,7 % en 2017 selon la LFSS pour 2017. C'est à partir de 2018 que la progression serait plus encourageante : 3,6 % en 2018 et 4,1 % en 2020.

1.1 L' universalisation des risques couverts ne permet plus de lier exclusivement protection sociale et travail

a La protection sociale demeure majoritairement financée par les cotisations sociales

La part individuelle et non obligatoire du financement de la protection sociale demeure minoritaire en France. Elle regroupe notamment les mutuelles, les assurances ou la prévoyance. La maîtrise des dépenses sociales passerait par le développement des organismes complémentaires. Aussi, le développement des mutuelles est soutenu par plus de 3 Md€ de dépenses fiscales. La mise en place des « contrats responsables » depuis 2004 est un exemple de la volonté de responsabiliser/associer les organismes complémentaires à la maîtrise des dépenses (non-remboursement du ticket modérateur d'ordre public en contrepartie d'avantages fiscaux, non-remboursement des dépassements d'honoraires excessifs).

Toutefois, l'intérêt d'un système mixte d'assurance-maladie notamment n'a pas été démontré. Pour Brigitte Dormont, Pierre-Yves Geoffard et Jean Tirole, l'organisation reposant sur « deux types d'opérateurs, (lesquels) concourent à la couverture des mêmes soins : la sécurité sociale et les organismes complémentaires (...), entraîne(nt) des coûts de gestion élevés et favorise la hausse des prix des soins (et) encourage la sélection des risques, ce qui produit des inégalités dans l'accès à l'assurance et aux soins » ¹. En

outre, la couverture par un organisme complémentaire peut être rendue obligatoire pour les salariés dans le cadre de contrats collectifs d'entreprise, comme c'est le cas pour le risque santé depuis 2016⁴, ce qui renforce la confusion entre sécurité sociale et protection complémentaire. Au moment de la retraite, l'ancien salarié ne bénéficiera plus de sa protection complémentaire. S'il en souhaite une personnelle, elle lui coûtera très cher (le coût de l'assurance-maladie complémentaire croît avec l'âge).

Le financement public, hors sécurité sociale, est croissant et correspond aux interventions directes des administrations publiques au bénéfice notamment de l'insertion, de la dépendance et du logement. Le budget général de l'État consacre ainsi un peu moins de 80 Md€ à la protection sociale, notamment aux titres de la solidarité, de l'insertion et de l'égalité des chances, des aides au logement, de la politique de l'emploi, de l'accès aux soins et des prises en charges d'autres prestations. L'État transfère également des financements à la sécurité sociale lorsqu'il met en œuvre des réductions de cotisations sociales (par exemple sur les bas salaires) qui réduisent les ressources de la sécurité sociale, laquelle doit pourtant assumer les mêmes dépenses qu'avant.

Les différents régimes de la sécurité sociale répondent encore, pour 80 %, à une logique assurantielle dans le cadre des revenus de remplacement, tels ceux versés au titre de la maladie, de la maternité, des accidents du travail et maladies professionnelles ; et de revenus différés comme la retraite. Il s'agit d'une prise en charge collective du risque.

b Une progressive déconnexion des droits de l'activité professionnelle

La nécessaire solidarité et l'apparition du chômage de masse ont dépassé la stricte logique d'ayants droit. Ainsi, dès 1978, les prestations familiales deviennent universelles. La couverture maladie universelle (CMU), mise en place en 2000, assure, à tous, le remboursement de base de la branche maladie. La CMU-C (« C » pour complémentaire) et l'aide à la complémentaire santé (ACS) permettent de couvrir, en théorie, pour les plus modestes, des dépenses peu prises en charge par les régimes de base (optique) ou certains dépassements d'honoraires. Enfin, la logique assurantielle, liée au travail, laissait également passer certaines personnes âgées à travers les mailles du filet. Le fonds de solidarité vieillesse (FSV)

permet de pallier cela en versant les allocations du minimum vieillesse. De la même façon, l'aide médicale de l'État (AME) permet l'accès aux soins de personnes présentes, en situation irrégulière, sur le territoire français (sous conditions de ressources et de résidence).

Au-delà des prestations familiales, des dispositifs fiscaux concourent également à la couverture des dépenses engagées par les familles aux fins d'exercer une activité professionnelle, tels les crédits d'impôts relatifs à la garde d'enfant ou à l'emploi à domicile. Le coût de ces deux dispositifs est évalué, pour les actifs, à 3,3 Md€ pour 2017. En outre, l'impôt sur le revenu tient compte de la composition du foyer (quotient familial), ce qui organise une redistribution horizontale (*cf.* [chapitre 23](#)).

1.2 Les actuelles sources de financement présentent des limites

a La logique de solidarité nationale a appelé une diversification des financements associés

Tableau 1 : Recettes, par catégories et par branche, du régime général

	maladie	vieillesse	famille	accidents du travail/maladies professionnelles	Régime général (total)
Cotisations effectives	90,9	80,7	48,4	12,3	352,7
Cotisations prises en charge par l'État	3,1	2,2	0,7	0,1	6,1
CSG	71,1	0	10,2	0	81,1
Impôts, taxes et autres contributions sociales (hors CSG)	32,3	23,9	7,8	0	54,9
Transferts	3	29,1	0,4	0	21,4
Autres produits	3,9	0,3	0,7	0,5	5,3
Total des recettes	203,2	126,5	49,9	12,8	374,5

Source : loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale.

Afin de ne pas alourdir trop les cotisations sociales reposant sur le seul travail, le législateur a décidé de créer ou d'affecter tout ou partie d'impôts et taxes au financement de la sécurité sociale (cf. [tableau 1](#)). L'étatisation du financement de la sécurité sociale répond également à l'universalisation de certaines prestations. On note un basculement progressif, lié au développement de l'universalité, d'une logique bismarckienne (cotisations sociales sur le travail) à une logique beveridgienne (par l'impôt). En effet, les prestations profitant à tous, il n'est pas logique d'asseoir leur financement sur les seuls salaires. De nouvelles contributions sur l'ensemble des revenus – travail et capital – alimentent la sécurité sociale. Il s'agit notamment de la CSG, de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et de la contribution de solidarité autonomie (en faveur des personnes âgées). Plus de 50 impôts sont affectés à la protection sociale : c'est aussi le cas des taxes sur les alcools et le tabac. L'idée est que les ressources dépassent l'assiette du travail pour peser aussi sur les revenus de remplacement et du capital.

b Un équilibre du régime général permis par l'État qui prend (enfin) en charge les exonérations qu'il accorde

Tant pour garantir la pérennité de la couverture des risques que pour assurer la confiance des jeunes générations en le système de protection sociale, l'équilibre est nécessaire. Celui-ci semble à portée de main si l'on considère que la LFSS pour 2017 prévoit un déficit de 400 M€ pour le régime général. Auparavant le déficit atteignait, chaque année, plusieurs milliards d'euros (plus de 17 Md€ de déficit en 2011).

Ce qui nuisait à l'équilibre du budget général étaient les pertes de recettes (baisse de cotisations, récemment dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, exonérations accordées par l'État), les dépenses supplémentaires, les transferts de compétences décidés par l'État mais non entièrement compensés par lui. Depuis 2016, de telles dépenses sont transférées au budget de l'État. À cela s'ajoutent un strict respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), la lutte contre la fraude aux prestations et aux cotisations, une limitation des dépenses de gestion administrative, une hausse des taux des cotisations vieillesse.

Tableau 2 : Recettes, dépenses et solde du régime général

	2014	2015	2016	2017	2018
recettes	334	340,3	368,2	379,5	390,3
dépenses	343,7	347,2	371,6	374,4	388,2
solde	– 9,7	– 6,8	– 3,4	– 0,4	+2,1

Source : loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale.

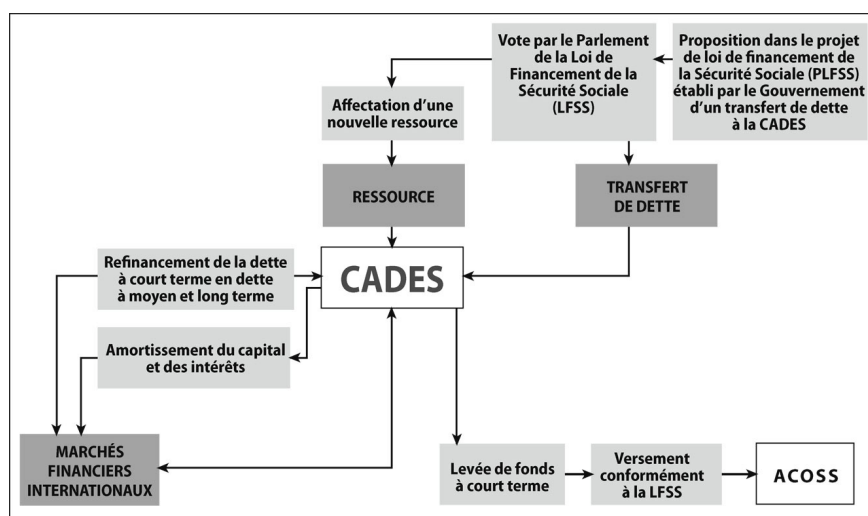
c La dette sociale générée par les déficits est portée par un établissement public de l'État

Les déficits sont à l'origine d'une dette sociale. Certes, formellement, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui tient les comptes du régime général de sécurité sociale et assure la gestion commune et centralisée de sa trésorerie, ne peut s'endetter. Cependant, l'ACOSS peut emprunter à court terme, c'est-à-dire à moins d'un an, pour couvrir le besoin de trésorerie des organismes de sécurité sociale. Or la trésorerie de l'ACOSS est structurellement déficitaire. Le déficit de la l'ACOSS a atteint 28,5 Md€ au 31 décembre 2015.

C'est la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui, depuis sa création en 1996⁵, gère et « amortit » (i.e. rembourse) la dette de la sécurité sociale. Auparavant, l'État comblait régulièrement le besoin de financement de l'ACOSS, ce qui revenait à mettre en échec le principe selon lequel le budget des organismes de sécurité sociale avait vocation à être équilibré à long terme et, de surcroît, ne permettait pas d'identifier de manière transparente la part de la dette de l'État due à l'accumulation des déficits sociaux. Par ailleurs, le recours à des emprunts à court terme n'offrait pas une sécurité suffisante au financement de l'ACOSS, de sorte qu'un dispositif pérenne, prenant acte de l'endettement structurel de la sécurité sociale, était devenu nécessaire.

La mission de la CADES est de prendre en charge les déficits de l'ACOSS, dans les limites définies par la loi organique et dans les conditions prévues par les LFSS, et de les rembourser. Pour ce faire, la CADES est affectataire de ressources (de la CRDS notamment, mais aussi de points de CSG et d'un versement du fonds de réserve des retraites, FRR) et peut emprunter à moyen

et à long termes sur les marchés financiers afin de refinancer sa dette à court terme (cf. [graphique 1](#)). Ainsi, en 2016, elle a levé 13,7 Md€ sur les marchés financiers. En tant qu'établissement public administratif, la CADES est un démembrement de l'État, qui est l'ultime responsable de sa solvabilité (garantie implicite). Elle bénéficie ainsi de conditions d'emprunt favorables, proches de celles de l'État français (cf. [chapitre 30](#)).



Source : CADES (www.cades.fr).

Graphique 1 – Processus de reprise de dette par la CADES

Originellement conçue comme provisoire, la CADES a été quasiment pérennisée. En effet, elle s'est vue régulièrement transférée de la dette sociale à amortir : 46 Md€ en 1996-2001, 61 Md€ en 2002-2006, 96 Md€ en 2007-2011, 58 Md€ en 2012-2016. Fin 2016, depuis sa création en 1996, la CADES a repris 260,5 Md€ de dette, en a amorti 124,7 Md€ et a payé 49,8 Md€ d'intérêts. Il lui reste ainsi 135,8 Md€ à amortir, soit 6,3 % de la dette publique.

Pour 2017, les ressources de la CADES sont de 17,3 Md€ : 7,7 Md€ de CSG, 7 Md€ de CRDS et 2,1 Md€ du FRR. Après paiement des intérêts d'emprunt et autres frais, ce sont ainsi 14,9 Md€ qui seront amortis en 2017.

L'extinction de la CADES est prévue lorsque la dette sociale aura été totalement amortie, fin 2024 – selon les prévisions officielles, qui font l'hypothèse que la CADES ne reprendra plus aucune dette à compter de 2017. Si la loi organique du 2 août 2005 prévoit que tout transfert de dette vers la CADES doit prévoir des ressources additionnelles afin de ne pas augmenter la durée de vie de la CADES, une extinction plus tardive n'est pas

à exclure.

ENCADRÉ 2

Le fonds de réserve des retraites (FRR)

En 2001 a été créé l'établissement public administratif « fonds de réserve des retraites », lequel avait pour mission d'accumuler 150 Md€ jusqu'en 2020 afin de faire face au choc démographique et de pouvoir payer les pensions. En 2011 a été stoppée l'alimentation de 2 Md€ par an au motif que la réforme des retraites garantissait l'intégralité du paiement des pensions à venir. Le FRR a poursuivi sa mission de gestion de ses actifs (40 Md€). Chaque année, il doit verser 2,1 milliards d'euros à la CADES en sus de versements ponctuels. La gestion efficace de ses actifs par le FRR lui a permis de gagner 1,5 Md€ en 2015 malgré le versement de 2,1 Md€ au bénéfice de la CADES. L'actif net du FRR fin 2015 est de 36,3 Md€ malgré 10,5 Md€ de versement à la CADES depuis 2010.

Élargir la logique du FRR reviendrait à introduire une part de fonds de pension dans le financement des retraites. Le débat officiel n'en fait pas état.

2 Vers une maîtrise de la dépense ?

2.1 Pour une distinction claire entre les prestations assurantielles et de solidarité

Le système de protection sociale pourrait se fixer de nouveaux objectifs. Une ventilation claire entre les prestations relevant d'une logique assurantielle et celles relevant d'une logique solidaire serait souhaitable⁶. Les prestations prodiguées sans contributions préalables sont croissantes. Suivant cette logique, les prestations relevant d'une logique assurantielle devraient n'être ouvertes qu'aux seuls cotisants. *A contrario*, les prestations relevant d'une logique solidaire, et donc financées par des impôts (comme la CMU), devraient bénéficier d'un financement strictement distinct des cotisations sociales. La fiscalisation croissante des ressources affectées à des dépenses de solidarité (comme la CSG) montre, si besoin était, le souci croissant de maintien de l'équilibre entre prestations et ressources.

2.2 Les gisements d'économies sont dans la branche maladie

La branche maladie est celle à laquelle les efforts les plus importants sont demandés. En effet, les dépenses d'assurance-maladie augmentent mécaniquement avec le vieillissement de la population et le progrès technique. Pour limiter cette progression, l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) encadre l'offre de soin. Chaque année sont fixés un objectif de dépenses et un taux d'accroissement des dépenses de santé ; ils fixent les orientations de la politique de santé et notamment la régulation de la consommation de soins. L'ONDAM est en moyenne de 2,1 %.

Le pilotage financier au moyen de normes de dépenses n'allait pas de soi car la sécurité sociale se fonde sur des droits objectifs que les personnes utilisent en fonction de leurs nécessités (logique de guichet et non d'enveloppe). Traditionnellement, les dépenses se constataient et les pouvoirs publics ne fixaient que le niveau des droits. Différents instruments de régulation ont été mis en place, comme le médecin référent, le parcours de soins et, pour expérimentation, le dossier médical personnalisé, ainsi que des dispositifs de participation et de responsabilisation des assurés au paiement de leurs soins comme les franchises, forfaits, ticket modérateur, déremboursements. Intégrés aux plans successifs de redressement de l'assurance-maladie, ces différents leviers de régulation sont aujourd'hui contestés au regard de l'ampleur du phénomène de renoncement aux soins. Pour les hôpitaux, les instruments de régulation sont notamment la T2A (tarification à l'activité) à la place de la DGF (dotation globale de financement), ainsi que l'hospitalisation ambulatoire.

Selon l'organisation mondiale de la santé (OMS), la rémunération des médecins à l'acte entraîne un surcoût automatique de 11 à 12 %, et n'inciterait ni au contrôle des acte ni à la prévention. Aussi, à l'instar d'autres pays européens, la France a commencé à diversifier la rémunération des médecins. A été introduite la rémunération basée sur les objectifs de santé publique (ROSP), laquelle lie une part de la rémunération à l'atteinte d'objectifs liés à la (bonne) gestion de la patientèle (par exemple : inciter les patients à aller se faire dépister pour certains cancers). Ces évolutions se concrétisent par des bonus pour les professionnels de santé (la ROSP

augmente la rémunération des médecins et peut atteindre plusieurs milliers d'euros par an) et ne s'inscrivent pas dans un système, moins onéreux, d'incitations à la vertu ou de sanction (certains médecins n'ont toujours pas de lecteur de carte Vitale !). La ROSP permet de ne pas augmenter le prix de la consultation et de cibler les nouvelles ressources accordées aux médecins par la sécurité sociale aux plus vertueux. De surcroît, la consultation chez un généraliste (secteur I) a été revalorisée de 23 à 25 € au 1^{er} janvier 2017.

Le parangonnage donne des pistes pour aller plus loin. La rémunération pourrait être liée aux conditions de travail en tenant compte des coûts d'installation, des caractéristiques de la population, de la taille de la patientèle. Des mécanismes d'alerte pourraient encadrer la prescription de médicaments. En effet, en France, 90 % des consultations débouchent sur des prescriptions contre un peu plus de 40 % aux Pays-Bas.

2.3 Le Haut Conseil du financement de la protection sociale

En mars 2012 a été créé le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) sur le modèle du comité d'orientation des retraites (COR), du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM) ou encore du Haut Conseil de la famille. Le rôle des partenaires sociaux, à l'origine de la création et théoriquement de l'administration de la sécurité sociale, est mis à l'écart au profit de l'État qui se voit confier la responsabilité de l'équilibre des comptes sociaux.

Dans ses premiers travaux, le Haut Conseil a notamment proposé la diminution, voire la suppression des cotisations familiales des employeurs pour les remplacer par une hausse de la TVA. Les dernières missions confiées au HCFiPS lui demandent d'identifier les conditions du retour et du maintien à l'équilibre des régimes de protection sociale à moyen et long termes ; de clarifier les principes de financement entre les politiques de solidarité nationale et la prise en charge de droits individuels contributifs ; de mieux asseoir et diversifier le financement de la protection sociale ; d'organiser le recouvrement, par les URSSAF, des cotisations des assurances retraite complémentaires obligatoires AGIRC (association générale des institutions de retraite des cadres) et ARCCO (association pour le régime de

retraite complémentaire des salariés).

*

En définitive, le financement de la sécurité sociale doit assurer la soutenabilité du système (dynamique des recettes et des prestations à verser), la conciliation avec la croissance et l'emploi (les allègements de cotisations sociales notamment sur les bas salaires doivent être compensés) et la cohérence du financement et des compensations des baisses de cotisations (les taxes sur le tabac sont aujourd'hui affectées à la branche famille !).

La CSG – et notamment son assiette large – semble une bonne solution alternative à la budgétisation (qu'appelle l'universalisation des prestations). Les pouvoirs publics ont évoqué la fusion du CICE et des allègements sur les bas salaires, ce qui reviendrait à des cotisations sociales négatives ! Serait alors définitivement actée la disparition du lien entre cotisations sociales et l'ouverture de droit au profit de la seule exigence de résidence en France.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Quel budget pour la sécurité sociale ?
- Le financement de la sécurité sociale est-il adapté ?
- Peut-on maîtriser les dépenses sociales ?
- Augmenter et diversifier les ressources ou réduire les prestations ?
- L'endettement social

RÉFÉRENCES

Robert Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004/4, Paris, la Documentation française.

Jean Tirole et alii, *Refonder l'assurance-maladie*, Note CAE n° 12, avril 2014.

-
1. Il s'agit de la caisse nationale des URSSAF
 2. la mutualité sociale agricole (MSA)
 3. le régime social des indépendants (RSI)
 4. J. Tirole *et alii*, *Refonder l'assurance-maladie*, note CAE n° 12, avril 2014. 2. accord national interprofessionnel de 2013
 5. par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996
 6. Cf. rapport de Jacques Bichot pour l'Institut Montaigne, 2006

CHAPITRE 18

Les lois de financement de la sécurité sociale

SOMMAIRE

[1 De l'inscription des finances sociales dans un cadre législatif](#)

[2 Pour une vision plus intégrée des finances publiques](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ LFSS ; LOLFSS
- ◆ Cavalier social
- ◆ ONDAM
- ◆ Programmes de qualité et d'efficience
- ◆ MECSS
- ◆ Conventions d'objectifs et de gestion ; contrats pluriannuels de gestion

L'implication de l'État dans le pilotage de la sécurité sociale s'est renforcée avec la révision constitutionnelle du 22 février 1996, qui a modifié l'article 34 de la Constitution et introduit un nouvel article 47-1. L'article 34, précisé sur le plan de la procédure législative par l'article 47-1, prévoit le vote annuel d'une loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). Les LFSS sont l'équivalent des lois de finances, dans le domaine de la sécurité sociale : elles « déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses ».

L'institution de ces lois spéciales traduisait en 1996 un accroissement des compétences du Parlement en matière de finances sociales et, plus largement,

une plus grande intervention de l'État – revenant en cela partiellement sur l'autonomie des partenaires sociaux dans la gestion des régimes de sécurité sociale. Jusqu'alors, la gouvernance financière de la sécurité sociale relevait en effet conjointement de l'État et, conformément au principe originel de leur financement, des cotisants (salariés et employeurs) ou, plus exactement, de leurs organismes représentatifs.

Cependant, la hausse continue des dépenses sociales, l'universalisation de la protection sociale et la place croissante accordée aux ressources fiscales pour assurer leur financement justifiaient une intervention accrue du Parlement. En particulier, les LFSS visent, par un meilleur pilotage, à une maîtrise des dépenses sociales de santé. De manière plus générale, le vote de cette loi permet, chaque année, au Parlement de se prononcer sur les grandes orientations des politiques de santé et de sécurité sociale, ainsi que sur leurs modes de financement.

1 De l'inscription des finances sociales dans un cadre législatif

Les LFSS ont été considérées comme un élément du contrôle parlementaire en matière de finances publiques, lequel faisait défaut s'agissant des finances sociales

1.1 Renforcer le contrôle du Parlement en matière de finances sociales

a Reprendre en main les finances sociales pour se qualifier pour l'euro

En matière financière, le Parlement était tenu à l'écart des affaires de la sécurité sociale avant la création des LFSS. Son intervention normative se limitait à une enclave des finances sociales dans le périmètre du budget de l'État : le budget annexe des prestations sociales agricoles. Par ailleurs, un rapport sur les régimes obligatoires de base lui était communiqué à titre

informatif depuis 1994.

La volonté de reprise en main par l'État des finances sociales résulte aussi du contexte politique et économique de l'époque. Suite à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993, la France fournissait des efforts pour respecter les critères de convergence nécessaires à sa qualification pour l'union économique et monétaire. Le plan de réforme de la protection sociale du Premier ministre Alain Juppé est d'ailleurs contemporain de la révision constitutionnelle de 1996.

La création des LFSS n'a cependant pas été acceptée sans débat et sans opposition. Certaines organisations syndicales ont vivement contesté cette innovation normative, considérant qu'en mettant fin à la gestion exclusive par les partenaires sociaux, la réforme conduisait à une « étatisation »¹.

b Une réforme constitutionnelle précisée par des lois organiques

La révision constitutionnelle a été complétée par la loi organique du 22 juillet 1996, codifiée au sein du code de la sécurité sociale (CSS), qui est notamment venu préciser le champ du nouveau pouvoir normatif du Parlement. Les LFSS portent sur les seuls régimes obligatoires de base². À l'inverse, les régimes complémentaires obligatoires de retraite et le régime d'assurance chômage n'entrent pas dans le périmètre des LFSS.

Dans le sillage de la LOLF, les dispositions organiques relatives aux LFSS ont été substantiellement révisées en 2005. La loi n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (dite LOLFSS) a approfondi le pilotage des finances sociales par l'État. Elle a redéfini le contenu et la présentation des LFSS et renforcé le pilotage de l'ensemble de la politique publique de sécurité sociale. Les LFSS ont, en effet, été conçues comme un cadre permettant d'améliorer la performance de la sécurité sociale, sur le plan de la qualité de service pour les usagers et de l'efficience pour le cotisant et le contribuable.

1.2 Un dispositif : la LFSS, inspirée de la loi de finances

Plusieurs éléments rapprochent les LFSS des lois de finances.

a Les LFSS sont gouvernées par des principes proches de ceux applicables aux lois de finances

Les lois de financement ne sont pas des lois ordinaires. Elles ont un domaine limité à leur objet et ne peuvent donc contenir que des dispositions susceptibles « d'affecter directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des LFSS ». Toute disposition extérieure à ce domaine est un « cavalier social », susceptible d'être censuré comme tel par le Conseil constitutionnel, au même titre que les cavaliers budgétaires des lois de finances.

Les LFSS ont également un domaine exclusif. Doit figurer en LFSS, du fait de son incidence sur les finances sociales, l'affectation totale ou partielle d'une recette de la sécurité sociale (cotisations sociales et impôts affectés à la sécurité sociale) à une personne morale autre que les organismes gérant un régime obligatoire de base de sécurité sociale ou concourant à leur financement. Il en va de même des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette de cotisations ou de contributions sociales, à moins d'être compensées financièrement par le budget de l'État.

Pour 2017, le total des exonérations de cotisations sociales devrait atteindre 36,8 Md€³, dont les allégements dits *Fillon* sur les bas salaires⁴.

Du fait de la diversité des finances sociales, le principe budgétaire d'universalité n'a certes pas le même sens pour les LFSS que pour le budget de l'État. Néanmoins, la LOLFSS tend à embrasser l'ensemble des finances sociales. L'ensemble des dépenses et recettes des régimes obligatoires figurent dans les LFSS, y compris depuis 2005 celles des régimes comptant moins de 20 000 cotisants. Le Parlement est également amené à se prononcer sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des organismes qui participent au financement de la sécurité sociale. Enfin, le champ des LFSS couvre les dispositions ayant trait à l'amortissement de la dette des régimes de sécurité sociale.

b La préparation et l'examen du projet de LFSS (PLFSS) sont calqués sur ceux des PLF

Tout comme les lois de finances, les LFSS sont d'initiative gouvernementale. Les PLFSS sont établis conjointement par les ministres chargés de la sécurité sociale et des comptes publics, sous l'autorité du Premier ministre. Au plan administratif, c'est la direction de la sécurité sociale (ministère des affaires sociales) qui coordonne ces projets de lois, en liaison avec la direction du budget (ministère des comptes publics). Toutefois, leur préparation est moins longue et conflictuelle que celle des PLF car les négociations concernent essentiellement les deux ministres précités, sans qu'il ne soit besoin d'organiser, avec chaque ministère, l'équivalent des conférences budgétaires.

Les PLFSS élaborés par le gouvernement sont soumis à l'avis du Conseil d'État, dont la section sociale est chargée de l'instruction. Après adoption par le Conseil des ministres, les PLFSS sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, devant laquelle ils sont déposés avant le 15 octobre. Le dépôt est donc postérieur à celui du PLF de sorte, qu'en pratique, le débat sur le PLFSS a lieu après la première lecture du PLF.

Le calendrier de lecture et d'adoption est encadré par l'article 47-1 de la Constitution, qui prévoit un délai maximum de 50 jours, dont vingt jours à l'Assemblée et 15 jours au Sénat en première lecture. Pour la navette parlementaire, la procédure d'urgence est de droit. À défaut de délibération dans ces délais, qui sont plus resserrés que ceux applicables aux PLF, les dispositions du PLFSS peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

L'irrecevabilité financière des amendements parlementaires prévue par l'article 40 de la Constitution est naturellement applicable aux LFSS. Les amendements diminuant les ressources ou créant une charge publique ne sont donc pas recevables. Toutefois, la notion de charge publique a été interprétée de manière souple puisqu'elle s'entend des objectifs de dépenses et non des sous-objectifs, s'agissant notamment de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie, cf. [tableau 1](#)).

c Les LFSS sont composées de quatre parties et accompagnées d'annexes

Formellement, les LFSS sont présentées en quatre parties, contre deux parties pour les lois de finances. Aucune partie ne peut être votée avant que la précédente ne l'ait été. Les LFSS comportent des tableaux d'équilibre permettant de rapprocher les prévisions de recettes des différentes branches

de sécurité sociale des objectifs de dépenses qui leur sont fixés.

La première partie comporte les dispositions relatives au dernier exercice clos, afférent à l'année N-2. Elle est l'équivalent de la loi de règlement du budget de l'État.

La deuxième partie comprend les dispositions rectificatives de l'exercice en cours (année N-1), à l'instar des LFR pour l'État. En effet, bien que cela soit théoriquement possible, le gouvernement recourt rarement à des lois de financement rectificatives n'ayant que ce seul objet. Il y a eu une telle loi rectificative en date du 8 août 2014, correspondant notamment à la volonté du nouveau Premier ministre, M. Manuel Valls, de mettre immédiatement en œuvre le pacte de responsabilité et de solidarité (notamment l'allègement de cotisations sociales salariales sur les bas salaires, qui a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel).

Ce n'est qu'avec la troisième partie que l'on parvient aux dispositions touchant à l'exercice à venir (année N). Cette partie, comparable à la première partie d'une LFI, est relative aux recettes, aux conditions de l'équilibre financier et aux tableaux d'équilibre (déclinés par branches). Elle comporte aussi les dispositions d'autorisation d'emprunt de trésorerie. Les prévisions financières sont en outre pluriannuelles puisqu'elles s'étendent jusqu'à l'exercice N+3.

Les objectifs de dépenses et les mesures de dépenses figurent dans la quatrième partie, qui équivaut à la seconde partie d'une LFI. Les objectifs sont nationaux et portent sur chaque branche. Plus précisément, l'ONDAM est décomposé en sous-objectifs (soins de ville, établissements de santé tarifés à l'activité, autres dépenses relatives aux établissements de santé, établissements et services pour personnes âgées, établissements et services pour personnes handicapées et autres modes de prise en charge) permettant d'affiner le pilotage des dépenses d'assurance maladie (cf. [tableau 1](#)).

Par ailleurs, les PLFSS sont accompagnés de dix annexes, au premier titre desquels les programmes de qualité et d'efficience (PQE). Ces six programmes traduisent la démarche de performance de chaque branche ou secteur (maladie, accidents du travail – maladies professionnelles, retraites, famille, financement, invalidité et dispositifs gérés par la caisse nationale de solidarités pour l'autonomie) et détaillent l'état de la situation, les résultats de l'action passée, les moyens mis en œuvre et les objectifs fixés.

Parmi les autres annexes, on compte notamment l'annexe 3, dédiée à la mise

en œuvre de la loi de financement de la sécurité sociale et aux mesures de simplification, l'annexe 5, qui traite des niches sociales, ou encore l'annexe 9, sur les comptes sociaux.

Tableau 1 : L'ONDAM pour 2017 et ses sous-objectifs

L'ONDAM et ses sous-objectifs	Sous-objectifs 2017 (en Md€)	Évolution par rapport à 2016
Soins de ville	84,8	2,1 %
Établissements de santé	77,7	2,0 %
Contribution de l'assurance-maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées	8,8	2,9 %
Contribution de l'assurance-maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées	10,7	2,8 %
Dépenses relatives au Fonds d'intervention régionale (prévention, maisons d'autonomie...)	3,2	2,1 %
ONDAM	186,7	2,1 %

Source : D'après La LFSS 2017 en chiffres, ministère des affaires sociales.

Enfin, ces annexes sont distinctes des rapports joints aux PLFSS, qui renforcent la dimension pluriannuelle de ces derniers et inscrivent les finances sociales dans le cadre plus large des finances publiques. En amont, le gouvernement doit transmettre au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur les orientations des finances publiques avec notamment une description des grandes orientations de la politique de sécurité sociale de la France au regard de ses engagements européens et une évaluation pluriannuelle, pour les quatre années à venir, de l'évolution des recettes et des objectifs de dépenses (notamment l'ONDAM) des administrations de sécurité sociale.

Un autre rapport décrit les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits. Enfin, un rapport introduit par la loi du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, présente l'effort structurel (cf. [chapitre 30](#)) des régimes

obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année N, soit la contribution de la sécurité sociale à l'effort de réduction du déficit public.

1.3 Les limites de la portée des LFSS

La portée juridique propre aux LFSS ne met pas en cause le progrès apporté en termes de pilotage des finances sociales mais conduit à en constater les limites. En effet, malgré la ressemblance entre lois de finances et LFSS, ces dernières n'ont pas la même portée juridique et pratique.

1.4 Le contrôle des finances sociales par le Parlement reste limité

a Le Parlement évalue les recettes à défaut de pouvoir les autoriser

Tout d'abord, la portée juridique des LFSS est moindre car le Parlement n'a pas le pouvoir de fixer lui-même les taux des cotisations sociales, principales recettes de la sécurité sociale. En effet, les principes fondamentaux des cotisations sociales sont fixés par la loi mais leurs paramètres (taux, assiette...) sont fixés réglementairement.

En revanche, le Parlement est pleinement compétent pour créer et modifier lors du vote des LFSS les impositions affectées à la sécurité sociale, dont la levée est cependant autorisée en loi de finances. Le principe de monopole fiscal des LF et LFSS (cf. [chapitre 5](#)) invite à faire figurer en LFSS les dispositions fiscales ayant une incidence sur les finances sociales. Cependant, de telles dispositions peuvent aussi figurer en lois de finances (pratique courante) voire, en contravention avec le monopole fiscal, dans des lois ordinaires – à condition que la plus prochaine LFSS intègre l'impact sur les finances sociales.

Ensuite, les recettes des OSS (organismes de sécurité sociale) sont uniquement évaluées et non pas autorisées, en cohérence avec la compétence limitée du législateur, notamment pour les cotisations sociales.

b Le Parlement fixe des objectifs de dépenses, à défaut de crédits limitatifs

Les dépenses des OSS sont également évaluées, à l'instar des crédits évaluatifs votés en loi de finances pour certaines dépenses comme les intérêts de la dette de l'État. Le Parlement vote donc des objectifs de dépenses et non des plafonds limitatifs. Cette portée limitée résulte de l'organisation même de la sécurité sociale et notamment des règles entourant l'accès aux prestations de la sécurité sociale, qui sont généralement à guichet ouvert (un assuré malade a le droit de se faire soigner) ou issus de droits acquis (retraite). Enfin, si l'ordonnancement est très encadré pour l'État, il peut être très décentralisé pour certaines dépenses sociales notamment de maladie. En effet, chaque prescripteur (notamment médecin) est un ordonnateur.

Certaines dispositions sont en revanche pleinement normatives, telle l'autorisation de déficit de trésorerie de l'ACOSS, établissement public de l'État. Dans le cas où cette autorisation se révélerait insuffisante en cours d'année, elle peut néanmoins être relevée par un décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, qui sera ratifié ultérieurement par la plus prochaine LFSS. Ce dispositif pragmatique garantit le bon fonctionnement du service public de la sécurité sociale mais nuance la portée de l'autorisation parlementaire.

c L'application des LFSS est contrôlée et évaluée par le Parlement

Au regard de la portée juridique des LFSS et du fonctionnement de la sécurité sociale, on parle non pas d'exécution des LFSS mais de leur application. En l'occurrence, l'application des LFSS et son suivi sont l'affaire des OSS sous le pilotage du ministère chargé de la sécurité sociale.

L'application des LFSS s'inscrit dans une démarche de performance, à travers la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion (COG). Institués en 1996, ces documents contractuels sont conclus entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale. Ils formalisent la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes gestionnaires. Ces conventions sont pluriannuelles, signées pour une durée de quatre ans par les ministres de tutelle et les caisses concernées.

Les caisses nationales déclinent ensuite les conventions d'objectifs et de gestion au niveau territorial, en concluant des contrats pluriannuels de gestion (CPG) avec les caisses locales.

Le Parlement est cependant associé à l'application des LFSS. Les commissions des affaires sociales des deux assemblées sont chargées de ce contrôle et, plus particulièrement, les missions d'évaluation et de contrôle des LFSS (MECSS) qui ont été constituées en leur sein en 2004. Les MECSS se sont vues reconnaître un pouvoir propre de contrôle sur pièces et sur place, que les présidents des commissions des affaires sociales peuvent au besoin faire respecter en saisissant le juge en référé. Outre les demandes de renseignements adressées à l'administration, les MECSS procèdent notamment à des auditions et peuvent saisir la Cour des comptes pour l'assister dans le contrôle de l'application des LFSS, conformément à l'article 47-2 de la Constitution. Ainsi, en avril 2014, la Cour a remis à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale un rapport sur la dette des établissements publics de santé.

2 Pour une vision plus intégrée des finances publiques

La portée juridique réduite des LFSS ne remet pas en cause leur utilité mais invite à une vision plus intégrée des finances publiques

a La LFSS permet à la représentation nationale de piloter les finances sociales

La LFSS est utile. Elle permet de disposer, chaque année, de données agrégées pour l'ensemble des régimes de base. Ces données permettent au gouvernement, au Parlement et aux partenaires sociaux d'avoir une vision d'ensemble des enjeux financiers de la sécurité sociale. Plus encore, ces informations sont portées à la connaissance de la société civile qui peut ainsi exercer un contrôle critique.

Ces informations sont d'autant plus intéressantes que leur fiabilité s'est

renforcée grâce à la réforme comptable de la sécurité sociale. Les comptes du régime général de la sécurité sociale sont, en effet, certifiés par la Cour des comptes depuis l'exercice 2006. La Cour certifie les comptes des caisses nationales et les comptes combinés des caisses locales. Elle doit rendre son rapport le 30 juin de l'année N+1.

Les travaux de certification ont permis d'améliorer sensiblement la qualité comptable de sorte que, pour l'exercice 2013, pour la première fois⁵ la Cour a certifié les comptes de la totalité des entités du régime général (les comptes combinés des caisses locales et ceux des caisses nationales). Pour 2015, les branches famille et accidents du travail – maladies professionnelles concentrent les réserves, notamment relatives à un contrôle interne perfectible. En 2012, la Cour des comptes indiquait dans son rapport que l'exercice de certification s'est révélé, par la place centrale qu'il donne à l'examen du contrôle interne, un levier important de la modernisation de la gestion des branches de prestations et de l'activité de recouvrement du régime général.

Ainsi, depuis 2006, se sont structurées des démarches de contrôle interne, mis en place des indicateurs de mesure de la qualité de la liquidation des prestations. Les caisses nationales ont renforcé le pilotage de leur réseau, contribuant à la qualité du service rendu aux assurés sociaux et cotisants et à la maîtrise des risques financiers liés aux activités. En sus du rapport de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes, la Cour des comptes produit également un rapport annuel sur l'application des LFSS et un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos.

La gouvernance a été profondément réformée par les LFSS. Le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des caisses de sécurité sociale n'a pas été remis en cause. Mais l'attribution de nouveaux pouvoirs au Parlement en matière de finances sociales a permis de mieux articuler les arbitrages par les finances publiques. Ces arbitrages se fondent au demeurant sur des outils de pilotage améliorés, notamment en matière de prévision, contribuant à un processus de décision plus rationnel. L'introduction par la LOLFSS d'une logique de pluriannualité a renforcé l'intégration des finances sociales dans la construction de la trajectoire de finances publiques et, plus particulièrement, de retour à l'équilibre des comptes publics.

Enfin, la démarche « objectifs-résultats » impulsée par les LFSS permet de

mieux maîtriser l'évolution des finances sociales. Les objectifs fixés par la LFSS sont généralement très proches des réalisations pour les dépenses d'assurance vieillesse et de prestations familiales. La régulation des dépenses d'assurance-maladie est demeurée longtemps plus difficile, l'ONDAM étant systématiquement dépassé de 1998 à 2009. Cependant, depuis 2010, l'ONDAM est au contraire sous-exécuté, ce qui permet de le considérer comme un outil efficace.

Pour la période 2015-2017, l'ONDAM est de 2 % en moyenne, soit un effort par rapport au tendanciel de dépenses de 10 Md€ en trois ans. Pour 2017, l'ONDAM est de 2,1 %, ce qui signifie un effort de 3,2 Md€ dans la mesure où la hausse tendancielle aurait été de 3,9 %.

b Une fusion partielle des LF et LFSS pourrait être envisagée

En comparaison avec la situation antérieure, l'existence des LFSS contribue certes à l'unité des finances publiques. La préparation des PLF et PLFSS est coordonnée. Au printemps, un débat d'orientation des finances publiques portant tant sur les orientations du budget de l'État que sur celles des finances sociales est organisé – sur la base, pour ce qui concerne ces dernières, d'un rapport du gouvernement sur les orientations des finances sociales. Les deux textes sont élaborés au terme d'une procédure interministérielle impliquant un cadrage financier commun et des hypothèses macro-économiques communes, puis sont examinés lors de la même session parlementaire d'automne.

Le retour en mai 2017 (après deux expériences, en 2007-2012 et en 2014-2016) d'un ministère chargé des comptes publics compétent sur les comptes de l'État et les comptes sociaux ne peut que raviver le débat d'une fusion (partielle) des lois de finances et des lois de financement. En ce qui concerne l'organisation administrative, et afin d'améliorer le pilotage des finances publiques, une solution volontariste résiderait en une fusion des administrations responsables de la préparation et de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Des dispositions propres à la sphère sociale justifient sans aucun doute l'existence d'une loi autonome. Des mesures relatives aux prestations sociales, la démarche de performance de la sécurité sociale et d'autres aspects qui ne traitent pas directement des finances sociales – tout en étant

susceptibles d'avoir une incidence sur ces dernières – pourraient faire l'objet de lois non financières, pouvant être annuelles.

En revanche, la fiscalisation croissante des ressources de la sécurité sociale et le rôle de l'État dans la gestion de la trésorerie et de sa dette – l'ACOSS et la CADES étant des établissements publics administratifs de l'État – peuvent conduire à se demander si la gouvernance des finances sociales est encore adaptée à cette réalité : ces dernières sont largement étatisées.

Aussi, plusieurs solutions peuvent être envisagées pour conférer à l'État une maîtrise accrue des finances des ASSO – sous-secteur le plus important des APU. D'une part, il est concevable que les objectifs de dépenses puissent évoluer vers la fixation de crédits limitatifs – selon un modèle existant par exemple au Royaume-Uni. D'autre part, les dispositions financières et fiscales des lois de financement pourraient trouver leur place en lois de finances, dont le champ pourrait être étendu à cette fin. À cet égard, les dispositions financières et fiscales touchant aux APUL trouvent déjà naturellement leur place en loi de finances : bien que cette hypothèse ait été avancée⁶, aucune « loi des finances locales » n'a été instituée pour y traiter des concours financiers de l'État aux collectivités, des ressources fiscales locales et de leur péréquation.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Quelle place pour les finances sociales au sein des finances publiques ?
- Le Parlement et les finances sociales
- Les dépenses sociales sont-elles contrôlables ?
- Les lois de financement de la sécurité sociale ont-elles amélioré les finances sociales ?
- L'objectif national des dépenses d'assurance maladie

RÉFÉRENCES

« La Sécurité sociale et les finances publiques » (dossier), *Revue française de finances publiques*, 2011, n° 115.

La LFSS 2017 en chiffres, ministère des affaires sociales, 2015 : <http://www.securite-sociale.fr/LFSS-2017-en-chiffres>

[1.](#) Selon la formule de Marc Blondel, secrétaire général de Force ouvrière : « étatisation, antichambre de la privatisation ».

[2.](#) À l'exception des régimes de base de moins de 20 000 cotisants avant 2005.

[3.](#) Donnée ACOSS.

[4.](#) En 1993 ont été instaurés les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, dont la logique a régulièrement été renforcée. Aussi, il s'agit aujourd'hui de l'effort (ce sont des moindres recettes pour la sécurité sociale) le plus important en faveur de l'emploi. Les allègements sont linéairement décroissants entre 1 et 1,6 SMIC. Les allègements supplémentaires sur les bas salaires qui ont suivi (notamment dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale du 8 août 2014) gardent le nom de « réductions *Fillon* ».

[5.](#) En 2012, la Cour avait été dans l'impossibilité de certifier les comptes de la branche AT-MP.

[6.](#) Cf. rapport de MM. Malvy et Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

PARTIE 7

LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne (UE) est dotée d'un budget, adopté selon une procédure propre aux institutions européennes et s'inscrivant dans un cadre pluriannuel. Ce budget est alimenté par des ressources propres, plusieurs fois réformées. L'originalité du budget de l'UE est d'être exécuté principalement par les États membres, sous un contrôle multiforme.

SOMMAIRE

[CHAPITRE 19 ■ Le budget de l'Union européenne](#)

[CHAPITRE 20 ■ L'exécution et le contrôle du budget de
l'Union européenne](#)

CHAPITRE 19

Le budget de l'Union européenne

SOMMAIRE

[1 La procédure budgétaire de l'Union européenne](#)

[2 La réforme des ressources propres de l'Union européenne](#)

[3 Les dépenses de l'Union européenne](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Les huit grands principes budgétaires
- ◆ Les ressources propres traditionnelles et les autres ressources propres
- ◆ Les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires
- ◆ Le comité de conciliation
- ◆ Le cadre financier pluriannuel ; la décision ressources propres

Les huit grands principes budgétaires de l'UE sont définis par le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, il s'agit de :

- l'unité et la vérité budgétaire : un document unique rassemble l'ensemble des recettes et dépenses de l'Union européenne. Toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent être inscrites au budget ;
- l'universalité : d'une part, il est impossible d'affecter les recettes à des dépenses précises (règle de non-affectation), d'autre part, les montants des recettes et des dépenses doivent apparaître dans le détail (règle de non-contraction) ;

- l’annualité : le budget est voté pour un an (l’exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier pour s’achever le 31 décembre) et doit prendre en compte les programmes d’intervention prévus sur plusieurs années. En principe, les crédits non utilisés à la fin d’un exercice budgétaire sont annulés, mais le règlement financier fixe certaines conditions selon lesquelles ils peuvent être reportés sur l’exercice suivant ;
- la spécialité des dépenses : elles sont destinées à un but spécifique et ne peuvent être utilisées à d’autres fins. Chaque crédit est donc affecté à une dépense spécifique. Le budget est structuré en sections, titres, chapitres, articles et postes. Si les crédits sont précisément répartis, une certaine flexibilité de gestion pour les institutions est néanmoins prévue ;
- la bonne gestion financière : des objectifs vérifiables sont mis en œuvre selon des principes d’efficacité, d’économie et d’efficience. Les institutions doivent ensuite réaliser des évaluations *ex ante* et *ex post* conformément aux orientations définies par la Commission ;
- la transparence : l’établissement et l’exécution du budget ainsi que la reddition des comptes doivent respecter le principe de transparence. Cela se traduit notamment par la publication du budget et des budgets rectificatifs au Journal officiel de l’Union européenne ;
- l’unité de compte : l’euro est l’unité de compte pour l’ensemble des opérations concernant le budget¹. Dans certaines conditions précisées par le règlement financier, certaines opérations peuvent être effectuées dans les monnaies nationales.

1 La procédure budgétaire de l’Union européenne

La procédure prévue à l’article 314 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) implique les trois pôles du triangle institutionnel (Conseil, Parlement européen et Commission) et offre l’un des meilleurs exemples de la confrontation entre logique gouvernementale et logique communautaire. Le Conseil y défend la logique intergouvernementale des États alors que la Commission et le Parlement cherchent à donner au budget

une logique communautaire.

Le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 a réformé la procédure budgétaire, renforçant les pouvoirs du Parlement européen.

Les enjeux financiers du budget de l'UE sont plus faibles que ceux des budgets des États membres. Or son adoption voit les États membres négocier avec acharnement. Il y a une double opposition. D'une part entre « l'État fédéral UE » et les États membres, lesquels raisonnent le plus souvent en termes de juste retour. D'autre part, entre les institutions de l'UE : entre le Parlement européen (PE) et le Conseil de l'UE (Conseil). Aussi, la procédure doit prendre en compte ces tensions.

1.1 Le budget est négocié entre le Conseil et le Parlement européen

a L'élaboration budgétaire était partagée et prenait la forme d'un bras de fer entre Parlement européen et Conseil

Le traité de Rome de 1957 avait organisé une première procédure budgétaire. Le pouvoir budgétaire y était détenu par le Conseil dans le cadre d'une procédure en trois étapes avec un avant-projet (APB) proposé par la Commission, un projet établi par le Conseil et un budget définitif arrêté par le Conseil qui statuait sur les modifications apportées par le Parlement. Aussi, il y avait peu de tensions institutionnelles.

Les traités budgétaires de 1970 et 1975 sont venus réformer ces premières dispositions et donner des pouvoirs au PE. En effet, le traité de Luxembourg (1970) est venu distinguer les dépenses obligatoires (DO) des dépenses non obligatoires (DNO). Le traité de Bruxelles (1975) a rendu l'autorité budgétaire bicéphale : le PE a obtenu le dernier mot sur les DNO et la faculté de rejeter le budget. Il est aussi devenu compétent pour donner décharge à la Commission.

Le Conseil demeurait compétent pour fixer le niveau des DO, c'est-à-dire des dépenses qui découlent « obligatoirement » du Traité. Ces DO recouvraient essentiellement les dépenses de la politique agricole commune (PAC), les dépenses concernant les mesures de marché, les aides directes y compris les

mesures relatives au marché de la pêche et les accords de pêche conclus avec des tiers, les dépenses résultant d'accords internationaux que l'Union a conclus avec des tiers, ainsi que les pensions. Ces dépenses obligatoires représentaient 40 % du budget annuel.

Le PE fixait, lui, le niveau des DNO. Ces dépenses étaient : le volet « développement rural » de la PAC, les actions structurelles (fonds structurels, fonds de cohésion), les politiques internes (transport, énergie), les aides de pré-adhésion et le financement d'actions extérieures ne découlant par d'accords internationaux (aide au développement, politique étrangère et de sécurité commune). Le PE était toutefois encadré par un taux maximal d'augmentation² qui restreignait sa marge de manœuvre.

La procédure budgétaire, longue et complexe, suscitait des tensions entre le Conseil et le PE. Les tensions venaient de ce que le Conseil souhaitait réduire au maximum les crédits qu'il accordait et de ce que le Parlement s'employait à retrouver le niveau de crédits qu'avait proposé la Commission dans son APB.

b L'accord interinstitutionnel et sa projection pluriannuelle ont pacifié les relations

Constatant que la procédure budgétaire prévue dans le traité n'avait pas prévu le cas d'une confrontation persistante entre les deux institutions de l'autorité budgétaire, la Commission, le Conseil et le Parlement ont élaboré des règles de discipline budgétaire pluriannuelle et de concertation avec la signature d'accords interinstitutionnels. Ainsi, ont été négociées les « perspectives financières » du « paquet Delors I » (1988-1992) relatif à la réalisation du marché unique, puis celles du « paquet Delors II » (1993-1999) relatif au rattrapage des pays du Sud et de l'Irlande à des fins de préparation de la monnaie unique, puis « l'Agenda 2000 » pour la période 2000-2006 relatif à la préparation de l'élargissement, les perspectives financières pour la période 2007-2013 notamment relatives à l'impact de l'élargissement sur les finances de l'UE. Désormais, il s'agit d'un cadre financier pluriannuel (2014-2020)³.

Les règles procédurales de l'accord prévoyaient la réunion de « trilogues », réunissant des représentants des trois institutions avec le président du Conseil Ecofin (qui rassemble les ministres de l'économie et des finances des États membres), le président de la commission des budgets (COBU) du PE et le

commissaire en charge des questions budgétaires. Ces réunions de concertation avaient pour objectif d'atteindre un accord entre les trois institutions sur le budget pluriannuel dans son ensemble. Ces réunions permettaient de fixer la classification des DO et DNO. L'accord interinstitutionnel prévoyait une programmation pluriannuelle des dépenses exprimée sous la forme d'un plafond de crédits d'engagement qui donnait, pour chaque rubrique de dépenses, un plafond global des crédits de paiement (les sommes qui seront effectivement dépensées) par an.

1.2 Le traité de Lisbonne réforme et clarifie la procédure budgétaire

a La procédure est plus rapide et plus lisible

L'article 314 TFUE supprime la distinction entre DO et DNO. Cela favorise le Parlement européen, lequel ne verra plus les DO lui échapper après une décision en dernier ressort du Conseil.

La Commission a toujours l'initiative en matière budgétaire et présente, sur la base de l'état prévisionnel des dépenses transmis par chaque institution, une proposition contenant le projet de budget⁴. Le Conseil fait ensuite une première lecture et transmet le projet au PE pour qu'il en fasse de même. Le PE a désormais 42 jours pour soit approuver le projet du Conseil, soit l'amender à la majorité de ses membres. S'il ne se prononce pas ou le fait hors délai, le projet est réputé adopté. Le Conseil fait ensuite une deuxième lecture et, soit adopte le projet à la majorité qualifiée, soit le rejette. Désormais, le mécanisme des lectures s'arrête là et, si désaccord il y a, le président du PE, en accord avec le président du Conseil, convoque un comité de conciliation.

b Le comité de conciliation facilite le dialogue entre le PE et le Conseil

La création du comité de conciliation est la grande nouveauté introduite par le traité de Lisbonne. Il réunit des membres du Conseil ou leurs représentants et

le même nombre de représentants du PE. La Commission y participe également. Le comité de conciliation doit établir un projet commun à la majorité qualifiée des membres représentant le Conseil et à la majorité des membres représentant le PE. Si le comité de conciliation ne parvient pas à un accord, la Commission doit proposer un nouveau budget et la procédure budgétaire reprend du départ.

Si accord du comité de conciliation il y a, le projet commun doit être approuvé par le Conseil à la majorité qualifiée de ses membres, mais le Conseil peut également le rejeter ou ne pas statuer. Dans tous les cas, le projet est ensuite soumis au PE pour qu'il statue. Si le projet a été approuvé par le Conseil, le PE doit approuver l'accord ou ne pas parvenir à statuer afin que l'accord soit adopté. Si ni le Conseil, ni le PE ne parviennent à statuer, le budget est approuvé selon le projet commun. Si le PE décide, comme le Conseil, de rejeter le texte du comité de conciliation, une nouvelle procédure doit être engagée. Si l'une des deux institutions l'approuve et que l'autre ne peut statuer, un nouveau projet de budget doit être présenté par la Commission. Si le projet commun est approuvé par le Conseil mais rejeté par le PE, un nouveau projet de budget doit être présenté par la Commission. Si le projet du comité a été rejeté par le Conseil mais approuvé par le PE, le président du PE peut décider de confirmer l'ensemble ou une partie des amendements ! Il arrêtera le budget qui deviendra exécutoire.

Le cadre financier pluriannuel

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, les perspectives financières sont institutionnalisées dans le cadre financier pluriannuel (CFP). L'idée est d'inscrire l'annualité budgétaire dans un cadre global couvrant au moins cinq années (sept dans les faits) et se fondant sur un accord politique. Le CFP est proposé par la Commission et approuvé par le PE à la majorité de ses membres. Un CFP s'applique si le Conseil s'est exprimé à l'unanimité sur son règlement financier. Le 19 novembre 2013, le PE a approuvé le CFP pour la période 2014-2020. Le règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 a été adopté par le Conseil le 2 décembre 2013 après deux ans et demi de négociation.

Le budget de l'UE pour la période 2014-2020 est de 1 083 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 1 024 milliards d'euros en crédits de paiement⁵

(prix courants) – soit en moyenne 155 et 146 milliards d’euros par an. Les plafonds annuels – que les budgets de chaque année devront respecter – représentent 1 % du revenu national brut (RNB) de l’UE pour les plafonds de CE et 0,95 % pour les plafonds de CP. Les priorités affichées de ce CFP sont la recherche et l’innovation (Horizon 2020), les réseaux européens de transport, d’énergie et de télécommunication pour relier les États membres entre eux (mécanisme pour l’interconnexion en Europe), l’éducation y compris tout au long de la vie (Erasmus+), l’emploi des jeunes et la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises européennes (programme COSME). Plus des deux tiers du budget soutiennent l’agriculture et la politique de cohésion en faveur des régions les plus défavorisées. Enfin, 20 % du budget devront servir des projets et des politiques liés au climat. À la faveur du réexamen à mi-parcours du CFP 2014-2020, le 14 septembre 2016, la vice-présidente bulgare de la Commission au budget et aux ressources humaines, Kristalina Georgieva, s’est félicitée des trois premières années qui ont honoré les priorités politiques définies, notamment en garantissant les investissements dans l’emploi et la croissance et en veillant à la sécurité. Aussi, la Commission a accordé un nouveau paquet de 6,3 Md€ toujours en faveur de ces priorités et a décidé d’assouplir l’usage du budget de l’UE (accès facilité aux fonds de l’UE, participation des citoyens, réglementation financière simplifiée), marquant là sa confiance. Il est permis d’y voir l’introduction d’une logique de résultats.

Les accords pluriannuels sont adoptés dans le cadre d’une « procédure législative spéciale » qui passe par l’unanimité au Conseil et l’approbation du Parlement européen. Les États membres disposent donc d’un véritable droit de veto sur la question du cadre financier. Les parlementaires, eux, se voient confier un rôle plus modeste puisqu’ils ne disposent pas d’un pouvoir de codécision en la matière. Le rôle limité du Parlement sur cette question déterminante vient contrebalancer la « concession » faite par les États aux eurodéputés qui, dans la nouvelle procédure budgétaire annuelle (article 314 TFUE), se voient confier un statut égal au Conseil (*cf. supra*).

2 La réforme des ressources propres de l’Union européenne

L'UE se distingue d'une organisation internationale classique notamment du fait qu'elle bénéficie de l'affectation directe de ressources propres, au lieu de contributions des États membres. Un tel système est toutefois complexe puisqu'il implique une redéfinition des ressources propres en fonction de l'évolution de leur rendement et des nouvelles missions dévolues à l'UE. En l'espèce, les États membres n'ont eu de cesse de les lire au prisme des soldes nets et à réclamer des transformations ou rabais à toute iniquité réelle ou supposée. C'est notamment l'organisation des ressources propres qui a nui à l'existence d'une Union politique et à la compréhension de sa valeur ajoutée pour tous.

2.1 Le système des ressources propres est complexe et peu équitable

De 1958 à 1970, le financement était traditionnel puisqu'assuré par des contributions des États membres. Cette période a servi de réflexion pour définir les ressources propres. En effet, dès le traité de Rome du 25 mars 1957 était prévu un système de ressources propres afin que le financement fût indépendant des États. La première décision relative aux ressources propres du 21 avril 1970 identifie des ressources indépendantes.

Les ressources propres traditionnelles (RPT) sont constituées des droits de douane sur les importations en provenance de pays tiers et des cotisations « sucre » et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Les RPT sont perçues par les États membres pour le compte de l'UE, qui gardent 20 % de frais de perception⁶. Les RPT ont représenté 12,9 % des recettes totales en 2016 (18,5 Md€).

La ressource TVA a été créée en 1970 et mise en œuvre à partir de 1979. Elle consiste en une assiette harmonisée de la TVA écrêtée à 50 % du RNB afin de ne pas désavantager les pays dont une part importante des revenus est consacrée à la consommation. Il demeure que ce système est parfois considéré comme inéquitable et pesant davantage sur les États membres plus modestes. *A contrario*, sont gagnants les États membres dont la perception de la TVA est peu efficace et/ou ceux dont l'économie souterraine n'est pas négligeable. Enfin, cette ressource est sensible à la consommation et donc à la conjoncture. La ressource TVA a représenté 13,1 % des recettes totales en

2016 (18,8 Md€).

Enfin, la ressource RNB correspond à une contribution directe des États membres. La ressource propre RNB a progressivement pris l'ascendant sur les autres ressources pour composer environ les trois quarts du budget européen. Au départ, il devait s'agir d'une ressource d'ajustement (« d'équilibre ») introduite en 1988, qui est devenue la plus importante. Son avantage est son rendement important et son caractère équitable. La ressource RNB a représenté 72,4 % des recettes totales en 2016 (104,6 Md€)⁷.

À noter qu'en marge du budget de l'UE subsiste un mode de financement intergouvernemental pour financer notamment le fonds européen de développement (FED), qui regroupe les aides en faveur des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ce fonds s'élève à 30,5 Md€ pour la période 2014-2020, soit en moyenne 4,4 Md€ par an (11^e FED, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015). De la même façon, un financement spécifique est prévu pour la politique européenne de sécurité et de défense et la coopération judiciaire pénale.

2.2 Une multiplication des exceptions conduisant à une perte de lisibilité

a À peine intégré, le Royaume-Uni a entretenu une relation (financière) ambiguë

En 1974, dès l'adhésion de son pays⁸, le Premier ministre Wilson critique le système européen de ressources propres et réclame un « juste équilibre entre les recettes et les dépenses », c'est-à-dire entre ce qu'un État membre apporte, financièrement à la Communauté et ce qu'il en reçoit. Sa revendication était fondée sur deux arguments. Premièrement, la part du Royaume-Uni dans les ressources de l'Union était plus importante que celle des autres États membres : le pays payait plus de droits de douane liés au montant élevé de ses importations agricoles, les recettes de sa TVA étaient bien plus élevées car à assiette plus large. Deuxièmement, le Royaume-Uni profitait peu de la PAC car sa population agricole était comparativement moins nombreuse.

Dès son arrivée au pouvoir, Margaret Thatcher a repris à son compte ces revendications, l'évolution de la structure des coûts et des dépenses de la PAC accentuant les déséquilibres : en 1978, le Royaume-Uni participait à hauteur de 24 % au budget de la Communauté économique européenne (CEE) mais ne bénéficiait que de 10 % de ses dépenses. La PAC représentait alors 70 % du budget communautaire. Au Conseil européen de Fontainebleau de 1984, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu « une charge budgétaire excessive » du Royaume-Uni et entériné le versement annuel aux Britanniques d'un « chèque » destiné à compenser ce déséquilibre.

Les décisions relatives aux ressources propres (DRP) du Conseil prises en mai 1985 ont défini des principes de base : le Royaume-Uni ne participe pas au financement de sa propre compensation ; celle-ci lui est accordée sous la forme d'une réduction de ses versements au titre de la TVA (si cela ne suffit pas, de ses contributions RNB) ; la charge financière correspondante est assumée par les autres États en fonction de leurs parts respectives dans la contribution d'équilibre (TVA d'abord, puis RNB à partir de 1988).

L'élargissement de 2004 aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) provoque mécaniquement une diminution plus forte de la part du Royaume-Uni dans les dépenses de l'UE que dans les recettes en raison du secteur agricole important des nouveaux entrants et de leur niveau de vie inférieur. Néanmoins, une simple neutralisation de cet effet serait revenue à reconnaître une non-contribution du RU à l'effort d'élargissement. Or, le Royaume-Uni a été une force motrice de l'intégration des PECO. Le Premier Ministre Tony Blair a accepté, en 2005, une diminution du rabais au titre de l'élargissement.

Le 23 juin 2016, 51,9 % des électeurs britanniques ont voté en faveur du « Brexit » (le retrait du Royaume-Uni de l'UE). Le 29 mars 2017, en application de l'article 50 du traité sur l'UE dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne, le Premier Ministre Theresa May a notifié au Conseil européen son intention de sortir de l'UE. Les deux parties ont en principe deux ans pour négocier un accord fixant les modalités de sortie de l'UE.

b Une logique enclenchée : de nouvelles exonérations

Pour d'autres États ont été élaborés des « rabais sur le rabais ». Les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau de 1984 avaient limité, dès l'origine, la participation de l'Allemagne au financement de la correction

britannique. Ce premier « rabais sur le rabais » allemand (l'Allemagne ne s'acquittait alors que de 66 % de ce qui aurait dû être sa participation au chèque britannique) a ouvert une brèche dans la solidarité budgétaire européenne. La négociation des perspectives financières 2000-2006 voit émerger les revendications d'un « quartet des contributeurs nets mécontents » : la Suède, les Pays-Bas et l'Autriche s'étaient ainsi joints à l'Allemagne pour réclamer, et obtenir, une réduction de leur participation au financement du rabais britannique de 2/3.

Depuis le 1^{er} janvier 2009 existent également des dérogations au taux d'appel uniforme de la TVA de 0,30 % en faveur des quatre contributeurs nets les plus importants, lesquels apportent une grosse part de financement au titre de la ressource propre RNB. Ainsi, le taux d'appel de la TVA a été réduit à 0,225 % pour l'Autriche, 0,15 % pour l'Allemagne et 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède. Enfin, au titre de la ressource RNB, les Pays-Bas et la Suède ont obtenu, dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, un rabais forfaitaire annuel de respectivement 605 et 150 M€, devenus 695 et 185 M€ dans le CFP 2014-2020. En effet, ce dernier reconduit ces exceptions. Elles sont même étendues puisque le Danemark bénéficie d'un nouveau rabais sur sa contribution RNB d'un montant de 130 M€. Le rabais forfaitaire de l'Autriche sur la TVA a été renforcé (en compensation de la réduction de son taux d'appel réduit). Les taux réduits de TVA des Pays-Bas et de la Suède sont alignés à la hausse sur l'allemand (0,15 %).

Il convient de noter que les dispositifs et avantages des uns sont financés par les autres et notamment la France, laquelle n'a pas négocié de tels avantages mais finance ceux des autres. Pourtant, la France est elle aussi contributrice nette à l'Union européenne. Elle est le troisième contributeur net après l'Allemagne et le Royaume-Uni avec un solde net de – 6,1 Md€ en 2015 (selon la méthode de la Commission européenne, qui ne tient compte ni des RPT ni des dépenses administratives : – 14,3 Md€ pour l'Allemagne, – 11,5 Md€ pour le Royaume-Uni, – 3,7 Md€ pour les Pays-Bas, mais +9,5 Md€ pour la Pologne, +5,7 Md€ pour la Tchéquie, +5,1 Md€ pour la Roumanie, +4,9 Md€ pour la Grèce).

c Un « Brexit » coûteux en termes de dépenses à charge des autres États membres

En termes de retours de l'Union sur le territoire, le Royaume-Uni se place au 6^e rang des bénéficiaires en volume des politiques de l'Union avec des retours estimés à 7,5 Md€ en 2015, à comparer avec une contribution totale, en incluant les RPT, de 21,4 Md€ au budget de l'UE en 2015. Le Royaume-Uni, malgré son chèque, est ainsi le 2^e ou 3^e contributeur net de l'UE (selon les années), avec un solde net comptable de l'ordre de – 7 Md€ sur la période 2007-2014 (mais – 14 Md€ en 2015).

Il est évident que l'impact sur la contribution des autres États membres sera non négligeable. En admettant que la France en prenne en charge 1/7^e, cela représenterait 1 Md€ si l'on se réfère à la période 2007-2014. Mais compte tenu de la participation importante de la France au rabais britannique, l'impact pourrait être plus supportable pour la France que pour l'Allemagne par exemple.

Plusieurs paramètres peuvent néanmoins influencer l'impact du Brexit sur les contributions nationales au budget de l'Union, entre autres :

- le maintien d'une contribution au budget de l'Union de la part du Royaume-Uni pour financer certains programmes ;
- la diminution ou le maintien des plafonds de dépenses du CFP actuel de l'Union ;
- la date effective du Brexit et, partant, de la cessation de sa contribution au budget ;
- le montant de la participation du Royaume-Uni au paiement du reste à liquider (RAL) et divers autres engagements (versement des pensions des fonctionnaires européens de nationalité britannique par exemple) ;
- le paiement ou non du chèque britannique l'année suivant la sortie.

2.3 Un nouveau « paquet ressources propres »

a Une décision au sein du cadre financier pluriannuel

Une nouvelle décision « ressources propres » (DRP), dite « paquet ressources propres », relative au CFP 2014-2020 a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014, après un vote du PE en session plénière le 16 avril 2014, puis ratifiée par les États membres. Les ressources propres restent les mêmes en 2014-

2020 : ressources propres traditionnelles, ressource propre basée sur la TVA, ressource propre basée sur le RNB. Le « paquet ressources propres » s'applique rétroactivement au 1^{er} janvier 2014.

Il convient de noter que la DRP demeure soumise à l'unanimité du Conseil et ratification par les États membres, ce qui traduit bien l'emprise des États membres (art. 311 TFUE). Ainsi, si le PE a pu gagner du pouvoir en ce qui concerne les décisions de dépenses, il ne maîtrise pas les recettes et ne garde qu'un rôle consultatif. Certes, le PE a obtenu, en 2011, d'être « pleinement associé » sans pour autant que les modalités de cette participation ne soient définies.

b L'absence de nouvelle ressource

Les idées qu'avait pu avoir la Commission pour renforcer l'autonomie financière de l'UE n'ont pas été retenues : une taxe sur les tabacs, sur les alcools, une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (IS), une taxe carbone pour remplacer, à tout le moins diminuer, la cotisation RNB. La Commission souhaitait également que le produit de la taxe sur les transactions financières (TTF) européenne qu'elle proposait de créer (cf. [chapitre 26](#)), fût au moins partiellement affecté au budget de l'UE. Cependant, du fait de l'opposition de nombreux États dont notamment le Royaume-Uni et le Luxembourg, cette TTF ne sera au mieux instituée que dans le cadre d'une coopération renforcée et ne pourra donc pas bénéficier au budget européen.

Une nouvelle ressource autonome aurait pourtant présenté des avantages. Le projet porté par l'UE serait devenu plus lisible pour les citoyens. À ce stade, les institutions européennes sont dans une situation difficile car de dépendance à l'égard des États membres. Au-delà de la TTF et d'un IS commun, lequel impliquerait préalablement la définition d'une assiette harmonisée (cf. [chapitre 27](#)), pourraient être envisagées : une taxe carbone sous la forme de droits de douane compensant le dumping environnemental de certains importateurs (notamment des pays émergents) ; une TVA européenne qui s'ajouterait aux nationales et serait visible pour le citoyen ; une taxe sur les transports aériens au départ des aéroports européens.

3 Les dépenses de l'Union européenne

Les politiques de l'Union européenne, et donc ses dépenses, s'articulent autour de cinq rubriques (cf. tableau 1 *infra*).

Le 28 novembre 2016, le Conseil a donné son feu vert définitif au budget 2017 de l'UE en approuvant l'accord dégagé avec le Parlement européen le 17 novembre 2016. Le budget de l'UE pour 2017 a été adopté le 1^{er} décembre 2016, lorsque le Parlement européen a confirmé l'accord. Il fixe le montant total des engagements à 157,9 Md€ et celui des paiements à 134,5 Md€. Si les crédits de paiement sont inférieurs à l'exécution du budget 2015 (– 4,7 %), les crédits d'engagement sont en hausse par rapport à ce même budget (+8,7 %) et représentent environ 1 % du revenu national brut de l'UE.

Tableau 1 : Budget 2017 de l'UE (en Md€)

Rubrique	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1.a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	21,3	19,3
1.b. Cohésion économique, sociale et territoriale	53,6	37,2
2. Croissance durable : ressources naturelles	58,6	55,0
3. Sécurité et citoyenneté	4,3	3,8
4. L'Europe dans le monde	10,2	9,5
5. Administration	9,4	9,4
Autres instruments spéciaux*	0,5	0,4
Total	157,9	134,5

* Les autres instruments spéciaux sont composés de la réserve d'urgence, du fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)

Source : données Conseil de l'UE.

3.1 L'effort de l'UE en faveur de la compétitivité et de la cohésion est mis en avant (47 % des CE)

La sous-rubrique « compétitivité pour la croissance et l'emploi » ambitionne la bonne mise en œuvre d'une « croissance intelligente, durable et inclusive » de la stratégie « Europe 2020 » adoptée par le Conseil européen du 17 juin 2010. Pour ce faire, l'accent est mis sur la recherche, l'innovation, le développement technologique, la compétitivité des entreprises, les infrastructures d'envergure, l'éducation et l'agenda social. La partie gérée directement par la Commission (ou ses agences exécutives) se traduit par des appels à projet. Les États membres peuvent également se voir confier la gestion d'une partie des mises en œuvre au moyen d'agences nationales. La grande majorité des CE de cette sous-rubrique abondent les programmes Horizon 2020, MIE (mécanisme pour l'interconnexion en Europe), Erasmus+⁹ et COSME.

Le but principal de la sous rubrique 1b « cohésion économique, sociale et territoriale » est de réduire les inégalités de développement entre les différentes régions et États de l'UE. Le CFP vise à vérifier la bonne utilisation des crédits de cette sous-rubrique pour des projets et actions cohérents et bénéfiques sur le long terme. Les trois objectifs sont « l'investissement pour la croissance et l'emploi » (ICE), la « coopération territoriale européenne » (CTC) et « l'initiative en faveur de l'emploi des jeunes » (IEJ).

Le premier objectif flèche les crédits vers :

- les régions les moins développées (celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen par habitant de l'UE, à savoir 71 régions dont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, auxquelles s'ajoute Mayotte depuis 2014) ;
- les régions en transition (53 régions dont l'Auvergne, la Basse-Normandie, la Corse, le Poitou-Charentes, la Franche-Comté, le Languedoc Roussillon, la Lorraine, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie) ;
- les régions développées (pour favoriser les compétitivités et ne pas laisser certains États membres avec trop peu de retours sur cette politique, régions dont le PIB est supérieur à 90 % du PIB moyen, soit la moitié des régions de l'UE) ;
- les États éligibles au fonds de cohésion (pour les 14 États membres dont le RNB par habitant en parité de pouvoir d'achat est inférieur à 90 % de la moyenne européenne) ;

- et les régions ultra-périphériques (dont les cinq régions françaises¹⁰ précitées) pour les régions d'outre-mer les moins développées.

La mise en œuvre de ces crédits (à l'exception de ceux du fonds de cohésion) est assurée par le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE). La CTC renforce les coopérations transfrontalières, transnationale et interrégionale. L'IEJ a été créée par le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 en faveur des régions dont le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est supérieur à 25 % (100 régions dont 10 françaises).

3.2 La politique agricole demeure coûteuse du fait de sa pleine fédéralisation (37 % des CE)

La rubrique 2 « croissance durable : ressources naturelles » représente une grosse part du budget de l'UE. Elle regroupe notamment les dépenses de la PAC : les aides directes en faveur des agriculteurs, les mesures de soutien de marché, les aides au développement rural, à la pêche et à l'environnement.

L'article 39 TFUE assigne cinq missions à la PAC : accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique ; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ; stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Deux fonds principaux mettent en œuvre la PAC : le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), lequel gère les aides directes aux agriculteurs et l'organisation commune des marchés (les cas échéants, interventions, restitutions aux exportations) ; le fonds européen agricole de développement rural (FEADER) finance le développement durable et notamment ses dimensions environnementale, qualitative, de bien-être animal et de développement régional. Enfin, sont également à identifier le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le programme Life en faveur de l'environnement et de l'action pour le climat.

Une nouvelle réforme de la PAC trouve son origine dans l'accord politique du 26 juin 2013 entre le PE, le Conseil et la Commission. L'idée est une plus juste répartition des aides, notamment après les derniers élargissements et le *phasing in* imposé aux nouveaux entrants¹¹, entre États membres et entre

exploitants d'un même État membre. La nouvelle réforme vise également à favoriser les jeunes agriculteurs et les petites exploitations afin d'éviter les exploitations de type industriel, lesquelles respectent moins l'environnement, participent moins à l'aménagement du territoire et au développement durable mais concentrent une part importante des aides. Enfin, la PAC s'inscrit dans le cadre global du budget de l'UE respectueux de l'environnement puisque 30 % des aides ne pourront bénéficier qu'à une activité agricole bénéfique à l'environnement (cultures diversifiées, surfaces d'intérêt écologique).

Le développement rural ambitionne l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers, l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, et la diversification de l'économie rurale.

3.3 Les rubriques 3 à 5 sont plus faibles (15 % des CE)

La rubrique 3 « citoyenneté et sécurité » promeut le concept de citoyenneté européenne au moyen d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, d'un accès aux biens et services publics. L'objectif premier est de développer un sentiment d'appartenance à l'UE. Les crédits abondent des projets en faveur de la culture, l'éducation, les médias, la santé, la protection des consommateurs. Le volet justice s'emploie à favoriser la coopération judiciaire en matière civile et pénale, et d'accès au droit. La protection des droits des citoyens se traduit par des efforts de lutte contre les discriminations, pour la protection des données personnelles et des droits de l'enfant. Le budget de la rubrique 3 est en forte augmentation : multiplié par deux entre 2015 et 2017.

La rubrique 4 « l'Europe dans le monde » traite des actions extérieures de l'UE. Les efforts sont réalisés en matière de pré-adhésion afin d'aider de potentiels nouveaux membres (comme le Monténégro) à remplir les conditions d'adhésion et de sécuriser les frontières extérieures de l'UE ; en matière de voisinage afin de renforcer les coopérations politiques ; en matière de respect des libertés fondamentales au moyen de mesures de protection des sociétés civiles en lutte pour la démocratie, d'aides pour des élections libres et de protection des droits de l'homme en général ; en matière d'aide au développement en luttant contre la pauvreté, pour une bonne gestion des

ressources en eau, pour la cohésion sociale et l'emploi ; en matière humanitaire en protégeant contre les catastrophes majeures et en venant en aide suite à des catastrophes naturelles ou humaines.

La rubrique 5 « administration » concerne les dépenses administratives des institutions de l'UE. Les coûts administratifs de l'UE représentent 6,0 % du budget, ce qui n'est pas disproportionné.

*

Les élargissements successifs de l'UE et l'hétérogénéité économique accrue de cette dernière ont conduit à un affaiblissement de la solidarité financière entre États membres. La recherche d'une neutralité budgétaire de la participation à l'UE ou, à tout le moins, le souci de minimiser la contribution nette lorsqu'elle est positive, ont abouti à instituer le rabais britannique puis de multiples dérogations rendant moins lisible le financement de l'UE. La création d'une nouvelle ressource propre pourrait être un moyen d'accroître cette lisibilité mais est confrontée à des obstacles politiques, les États membres et leurs opinions publiques n'étant pas semble-t-il désireux d'instaurer un impôt européen. Le « Brexit » confirme le ralentissement du projet européen mais peut être facteur d'unité. L'élection présidentielle française de mai 2017 et les élections législatives allemandes de septembre 2017 ont témoigné d'un nouvel intérêt pour plus et/ou mieux d'Europe alors que ce sujet ne fédérait plus une majorité d'électeurs depuis plus de 20 ans. Gageons qu'une nouvelle dynamique est à l'œuvre.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- L'organisation budgétaire de l'Union européenne
- Quel rôle pour les institutions européennes lors de l'élaboration du budget de l'UE ?
- Les ressources propres
- Les mécanismes de juste retour
- Les dépenses du budget de l'Union européenne
- Le « Brexit »

RÉFÉRENCES

PLF pour 2017, annexe *Relations financières avec l'Union européenne* (jaune budgétaire).

Commission européenne, *Cadre financier pluriannuel 2014-2020 et budget 2017 de l'UE*, synthèse chiffrée.

-
1. 19 des 28 États membres ont l'euro pour monnaie.
 2. Ce taux était calculé selon trois critères : l'évolution des revenus nationaux bruts en volume dans l'Union, l'augmentation moyenne des budgets des États membres et le coût de la vie au cours du dernier exercice. Si le Conseil et le Parlement en décidaient conjointement, ce taux pouvait toutefois être dépassé.
 3. Le cadre financier pluriannuel est développé au point 1.2. ci-dessous.
 4. La Commission peut désormais également modifier ce projet jusqu'à la convocation du comité de conciliation.
 5. Les crédits d'engagement (CE) et les crédits de paiement (CP) sont au budget de l'UE ce que les AE et les CP sont au budget de la France.
 6. Frais surévalués qui profitent aux États membres par lesquels passent les importations (avantage pour les Pays-Bas notamment), qui étaient les plus perdants au transfert des droits de douane à l'UE. Les frais étaient de 25 % avant le cadre financier pluriannuel 2014-2020.
 7. Les autres recettes non abordées ici, ont représenté, en 2016, 1,1 % des recettes totales (1,6 Md€).
 8. Repoussée auparavant plusieurs fois par la France, qui a utilisé son droit de veto.
 9. Le programme européen pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, grâce auquel plus de quatre millions de personnes peuvent travailler et étudier dans toute l'Europe.
 10. Le terme région étant ici à prendre au sens des politiques de l'UE et non des collectivités territoriales françaises.
 11. Les nouveaux États membres ne peuvent prétendre immédiatement aux mêmes aides que les anciens États membres afin de ne pas priver de toute aide ces derniers et donc rendre l'élargissement acceptable aux « *insiders* ».

CHAPITRE 20

L'exécution et le contrôle du budget de l'Union européenne

SOMMAIRE

[1 L'exécution du budget de l'UE](#)

[2 Les contrôles de l'exécution du budget](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Le règlement financier
- ◆ La commission interministérielle de coordination des contrôles
- ◆ La déclaration d'assurance

L'originalité de l'exécution du budget de l'UE est qu'elle revient *in fine* principalement aux États membres. Pour réduire les risques financiers que recèle cette organisation, la responsabilité pleine et entière de la Commission européenne quant à l'exécution du budget a été affirmée et plusieurs dispositifs de contrôle ont été mis en place.

1 L'exécution du budget de l'UE

Selon l'article 317 TFUE, « La Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, conformément aux dispositions des règlements pris

en exécution de l'article 322, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière ».

1.1 Le budget de l'UE est exécuté sous la responsabilité de la Commission

a L'ordonnateur s'appuie sur un auditeur interne

Le règlement de 1977 prévoyait un système d'exécution du budget proche du système français, avec sa distinction classique entre ordonnateur, contrôleur financier et comptable. Le premier établit les propositions d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses ; le second contrôle *ex ante* le respect des principes budgétaires pour chaque opération et délivre une autorisation préalable explicite ; le troisième exécute les ordres de paiement et de recouvrement.

L'article 65 du règlement financier du 25 octobre 2012 a revu à la hausse les compétences et l'autonomie de l'ordonnateur. En effet, le système du « visa » a disparu (dès le règlement financier précédent de 2002), la fonction de contrôleur financier ayant été supprimée – ou plus exactement profondément transformée. De ce fait, les services de l'ordonnateur assurent eux-mêmes – avec une structure spécialisée – les vérifications nécessaires à la validité des actes d'exécution budgétaire.

Le contrôleur financier est remplacé par un auditeur interne, présent dans chaque institution et indépendant. Il n'intervient pas (plus) dans l'exécution du budget, mais remplit deux missions en rapport avec celle-ci : d'une part il est le spécialiste à même d'assurer que l'exécution se déroule conformément à la réglementation ; d'autre part il évalue l'efficacité du système de contrôle interne *ex ante* mis en place par l'ordonnateur et ses services. Il rend compte à l'ordonnateur principal, son responsable.

b Le comptable assume une fonction traditionnelle

Le comptable conserve son rôle, le principe de séparation d'avec l'ordonnateur étant maintenu (art. 58 du règlement). De manière plus précise, il continue à exécuter les ordres de l'ordonnateur en vérifiant que les paiements qu'il effectue correspondent bien aux dettes de l'institution de l'ordonnateur. De même, il recouvre des recettes. Chargé de ces opérations pratiques, il gère aussi la trésorerie et assure la comptabilité budgétaire (recettes et dépenses).

1.2 D'autres acteurs que la Commission interviennent dans l'exécution

a Les pouvoirs d'exécution de la Commission sont encadrés

Outre la Commission, le Parlement européen, le Conseil, la Cour de Justice de l'Union européenne et la Cour des comptes européenne bénéficient d'un principe d'autonomie dans l'exécution des moyens budgétaires qui leur reviennent¹. L'article 55 du règlement de 2012 indique en effet que « la Commission reconnaît aux autres institutions les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget qui les concernent ». En outre, le Conseil et le Parlement ont conclu un *gentlemen's agreement* stipulant que chacune des deux institutions s'abstient de porter un jugement sur le budget de l'autre.

De manière générale, les pouvoirs d'exécution de la Commission sont encadrés par les comités dits de comitologie selon les règles prévues par la décision du 28 juin 1999 prise en application de l'article 202 du TCE. Selon l'interprétation du Conseil, cet encadrement vaut également pour l'exécution du budget. Rappelons que les comités de comitologie sont composés d'un représentant de chaque État membre et présidés par un représentant de la Commission. À la différence de la procédure consultative (le comité est consulté par la Commission), les procédures de gestion et de réglementation peuvent permettre au Conseil de prendre les décisions d'exécution en cas de désaccord avec la Commission.

b La gestion des crédits est majoritairement partagée avec les États membres

La gestion centralisée directe est effectuée soit directement par les services de la Commission, soit par des offices. Ceux-ci sont des structures administratives pouvant être communes à plusieurs institutions (*e.g.* l'office des publications officielles de l'Union européenne). On parle également de gestion centralisée indirecte lorsque la gestion est confiée à des agences nationales ou de l'UE, notamment soumises à des règles de bonne gestion financière.

La gestion est partagée ou décentralisée pour 77 % du budget. Cela signifie qu'elle est confiée à un État ou à un organisme spécialisé dépendant d'un État (*e.g.* offices agricoles). Elle est dite partagée quand elle concerne des États membres (76 % du budget), notamment dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et de la politique structurelle, et décentralisée quand elle concerne des pays tiers (1 % du budget). L'article 59 du règlement précise les obligations des États, responsables de la bonne gestion des fonds dont ils ont la charge. La gestion conjointe (1 % du budget) se limite aux programmes exécutés par une organisation internationale avec des fonds communautaires qui ne sont pas précisément affectés à une action donnée (*e.g. trust funds*). Cette co-gestion est subordonnée au respect des standards internationaux en matière de règles de gestion.

2 Les contrôles de l'exécution du budget

2.1 Les contrôles opérés par la Commission

a L'audit interne au sein de la Commission et des autres institutions européennes

Au sein de la Commission, le contrôleur financier est un auditeur. Le service d'audit interne est placé sous l'autorité du vice-président de la Commission, ce qui le rend indépendant des (autres) commissaires, et est nécessaire dans la mesure où ceux-ci sont gestionnaires de crédits. En effet, l'auditeur interne a en charge le contrôle des fonds directement gérés par la Commission.

Par ailleurs, les autres institutions disposent également de leurs propres auditeurs internes, également issus du corps des administrateurs de l'UE spécialisés dans l'audit.

b Le contrôle des dépenses dans le cadre des gestions partagée et décentralisée

En ce qui concerne la gestion partagée ou décentralisée, le règlement de 2012 poursuit la procédure dite d'apurement des comptes, laquelle consiste en un contrôle, assuré par la Commission, pouvant être suivi de corrections financières. La procédure varie selon les secteurs de dépenses ; nous nous limiterons à l'exemple de la PAC.

En matière de PAC, le contrôle porte sur les exercices clôturés. Il consiste en la vérification de la réglementation communautaire dans son ensemble, c'est-à-dire non seulement de la régularité comptable des paiements mais aussi des modalités de contrôle. Les États membres sont chargés de veiller à la bonne exécution des dépenses en déployant leurs propres dispositifs de contrôle interne. Ainsi, la France a institué une commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), notamment animée par l'inspection générale de l'administration (IGA).

2.2 Le contrôle externe de l'exécution du budget

a Le contrôle externe exercé par la Cour des comptes européenne

Jusqu'en 1975, le contrôle externe des finances communautaires était exercé par deux organes : une commission de contrôle (pour le budget général) et un commissaire au compte (pour le budget de la CECA et celui d'Euratom). L'émergence d'un budget propre à l'UE et de l'autonomie de gestion accordée aux institutions européennes a rendu impératif un changement qualitatif du contrôle du budget, avec la création d'un organisme disposant de moyens appropriés : chose faite avec le traité de Bruxelles de 1975 créant la Cour des comptes européenne (qui se substitue aux deux organes précités), puis avec le traité de Maastricht qui l'élève au rang d'institution de l'UE.

Si la Cour des comptes européenne ressemble au premier abord à une institution nationale traditionnelle, l'originalité du contexte institutionnel communautaire fait de la Cour un modèle unique. Il convient dès lors de s'interroger sur l'adéquation de l'organisation et des missions de la Cour à la gouvernance de l'Union européenne.

Les caractéristiques classiques de la Cour des comptes européenne ne doivent pas occulter le fait qu'elle est une institution originale par son contexte institutionnel et ses missions. La Cour des comptes a son siège à Luxembourg. Outre les fonctionnaires à son service, notamment les auditeurs, elle est composée d'un ressortissant de chaque État membre devant présenter toutes garanties d'indépendance. Les membres sont nommés pour 6 ans renouvelables. Pour leur nomination, le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen et adopte la liste des membres conformément aux propositions des États. Ils sont choisis parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu, dans leurs pays respectifs, aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification pour cette fonction. Le président de la Cour des comptes européenne (Klaus-Heiner Lehne, allemand) élu par ses collègues pour une durée de trois ans, veille au bon fonctionnement des services et au bon déroulement de l'activité de la Cour.

En vertu de l'article 285 du TFUE, les membres de la Cour « exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union ». Cette indépendance est garantie par le rang d'institution de la Cour, le statut des membres et le règlement intérieur. Ainsi, les membres ne sollicitent, ni n'acceptent d'instruction d'aucun gouvernement, ni d'aucun organisme. Ils ne peuvent exercer d'autres activités professionnelles. Après cessation de leur activité, ils veillent à ne pas exercer de charges manifestement incompatibles avec leur fonction précédente. Ils prêtent serment pour le respect de ces principes.

La Cour contrôle la gestion financière de l'Union européenne, de ses institutions (Commission européenne, Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Cour de Justice, Banque européenne d'investissement), de ses organes (agences, fondations, instituts, observatoires...) et des bénéficiaires des aides européennes. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses, s'assure de la bonne gestion financière et permet ainsi au Parlement européen de donner quitus à la

Commission européenne pour l'exécution du budget. Les rapports de la Cour peuvent constituer un moyen de pression sur les institutions et autres organes administratifs pour qu'ils assurent une bonne gestion des fonds.

Lorsque la Cour identifie des lacunes, des irrégularités et des cas de fraude potentielle, elle les porte à l'attention des administrations et organes compétents pour qu'ils agissent en conséquence. En effet, elle n'a pas de pouvoir juridictionnel propre. Elle est seulement chargée de l'examen de la régularité des comptes, et non pas de leur jugement, et du contrôle de l'exécution du budget. Elle relaye dans ce rôle le Parlement dans ses fonctions accrues.

Ses moyens sont le contrôle sur pièces et sur place auprès des institutions et des États membres qui doivent communiquer à la Cour tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Le contrôle dans les États membres s'effectue en lien avec les institutions de contrôle nationales.

La Cour a également une fonction consultative. Elle exerce un rôle consultatif obligatoire sur les propositions de législation de l'UE à vocation budgétaire ou financière ou avant adoption de toute législation dans le domaine de la lutte contre la fraude et la répression de la fraude. En outre, la Cour peut rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union. Ses avis ne sont pas contraignants.

Depuis le traité de Maastricht, la Cour doit fournir au Parlement et au Conseil une déclaration d'assurance (DAS) concernant la fiabilité des comptes mais aussi la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'UE.

À cette fin, la Cour effectue deux audits. Le premier, l'audit de la fiabilité des comptes, doit aboutir à une déclaration certifiant premièrement que les états financiers (bilan, compte de gestion consolidé et annexes explicatives) donnent une image fidèle de la situation financière de l'UE, deuxièmement qu'ils intègrent de manière complète et exacte les recettes et dépenses de l'exercice. Le second, l'audit de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes, vérifie la conformité des recettes et dépenses avec ce qu'elle devrait être au vu du droit de l'UE et des clauses contractuelles en vigueur, ce qui permet d'évaluer la qualité du contrôle interne. La Cour procède ici par sondage et sélection. La Cour refuse régulièrement de délivrer une assurance

positive relativement à la régularité des opérations sous-jacentes aux paiements, du fait d'un nombre trop important d'erreurs. Néanmoins, l'absence de DAS n'a aucune conséquence juridique, aucune sanction n'étant prévue.

b La déclaration d'assurance n'a pas acquis de portée pratique

Les missions de la Cour sont compliquées par les spécificités du budget communautaire et par la pratique de la DAS particulièrement lourde et aux finalités incertaines.

L'évolution des ressources propres de l'UE, marquée par le poids croissant de la ressource RNB, tend à limiter les possibilités de contrôle de la Cour en déplaçant les opérations de recette au sein des administrations nationales. De même, dans le cas des dépenses, 80 % des fonds sont gérés et dépensés par les États membres. Aussi, la Cour est tenue de travailler dans l'ensemble des langues de l'UE lors des contrôles dans les États membres. Pour autant, c'est la Commission qui porte la responsabilité de l'ensemble de la gestion, ce qui assure la cohérence du système institutionnel : la délégation de gestion n'entraîne pas la délégation de responsabilité.

La DAS a conduit la Cour, qui avait une conception large des opérations qu'elle a en charge de vérifier, à systématiser un contrôle annuel de l'ensemble des paiements. Pour mener à bien cette tâche, elle s'appuie sur une méthodologie statistique de contrôle par échantillonnage. La DAS représente à elle seule plus de 40 % des moyens mobilisés par la Cour.

Or la finalité du contrôle est incertaine, le Parlement ayant souligné en 2003 que la DAS n'éclairait que sur les aspects de conformité et non de qualité d'emploi des fonds. La Cour n'a jamais été en mesure de donner au Parlement et au Conseil une assurance raisonnable sur la légalité et la régularité de l'ensemble des opérations. En effet, les irrégularités relevées par la Cour sont essentiellement liées à la complexité de la réglementation de l'UE et à son application par les États membres. La Commission a donc défini une feuille de route visant la création de déclarations d'assurance nationales effectuées par les ministres des finances sous le contrôle des autorités de contrôle des États membres. Pour le moment, le Conseil n'a pas adhéré à cette initiative, les États critiquant le coût prohibitif d'un tel contrôle

et le risque de mise sous tutelle des autorités de contrôle nationales. À noter que le Parlement critique régulièrement les réserves de la Cour qu'il juge préjudiciables à l'image de l'UE.

c Le contrôle du Parlement

L'article 319 du TFUE prévoit que le Parlement, sur recommandation du Conseil et statuant à la majorité absolue de ses membres, « donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget », ce avant le 30 avril de l'année N+2 (N étant l'année d'exercice), sauf raison motivée. Le Parlement vote sur le budget général dans son ensemble ainsi que, mais de manière séparée, sur les opérations financées par le Fonds européen de développement (FED).

Le Parlement – et avant lui le Conseil – fonde sa décision sur la recommandation du Conseil, sur l'examen des comptes de l'exercice et du bilan financier, du rapport annuel de la Cour avec les réponses qui lui ont été fournies (de la part des institutions comme des États membres), des rapports spéciaux de la Cour et de la DAS. Il a également la faculté d'entendre la Commission et d'exiger toute information estimée nécessaire.

Juridiquement, cette décharge permet de clore définitivement les comptes. Politiquement, elle est l'expression du jugement porté par l'autorité budgétaire (ou tout au moins sa partie parlementaire) sur son exécutant. Par deux fois le Parlement a refusé de voter la décharge (dans un premier temps en tout cas) : en 1984 puis en 1998, au titre de l'exercice 1996. Dans ce dernier cas, le vote négatif a manifesté l'opposition du Parlement à la Commission Santer, ce qui n'a pas été étranger à la démission de cette dernière en mars 1999.

Outre le vote de la décharge, le Parlement dispose de moyens lui permettant de contrôler en continu l'exécution du budget, notamment via la commission du contrôle budgétaire (COCOBU). L'article 319 du TFUE permet ainsi au Parlement (en pratique la COCOBU) d'auditionner la Commission² sur l'exécution des dépenses et sur le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La COCOBU assure donc la vérification pour le Parlement de l'ensemble des mesures d'exécution financières, budgétaires et administratives relatives au budget général, au FED et, de manière restreinte, aux activités de la Banque européenne d'investissement.

Le Parlement, à la demande d'au moins 25 % de ses membres, peut aussi constituer une commission parlementaire d'enquête. Celle-ci ne peut néanmoins interférer avec une procédure juridictionnelle en cours.

*

En conclusion, l'exécution du budget de l'UE a été modernisée par le règlement financier de 2002, lequel insiste sur le principe de bonne gestion financière et a modernisé les procédures d'exécution, le contrôle financier ayant notamment été transformé en simple audit interne. Cette modernisation implique un contrôle efficace, dont le Parlement et la Cour des comptes ont dans l'ensemble les moyens – tout au moins pour un contrôle ciblé. Le fait que la Cour des comptes soit dépourvue de pouvoir de sanction semble en particulier compensé par le fait que le Parlement ait déjà témoigné être prêt à se servir du sien si nécessaire.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La Commission, les États membres et l'exécution du budget de l'UE
- La Cour des comptes européenne

RÉFÉRENCES

Commission européenne, *Le règlement financier applicable au budget général de l'Union et ses règles d'application*, mars 2014.

[1.](#) Le recours aux bureaux d'assistance technique (BAT), qui s'était développé dans les années 1990, a été abandonné par le règlement de 2002 qui, dans son article 57, interdit à la Commission de confier des actes d'exécution du budget à des organismes privés. Les BAT étaient précisément des organismes de droit privé auxquels on externalisait la préparation et/ou l'application des décisions d'exécution de la Commission, voire la gestion elle-même. Ce système était critiqué pour son caractère privé et pour l'encadrement et le contrôle insuffisants dont il faisait l'objet. Il est interdit à la Commission de confier à des tiers des pouvoirs d'exécution impliquant une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques.

[2.](#) La Commission a accepté que ses fonctionnaires puissent être entendus, et non pas seulement ses membres.

PARTIE 8

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les ressources publiques, c'est-à-dire les ressources des administrations publiques, sont constituées, outre de l'emprunt, essentiellement des prélèvements obligatoires (PO) et, plus marginalement, d'autres ressources dites « non fiscales ». Ces dernières, à la différence des PO, ne procèdent pas de prérogatives régaliennes mais s'apparentent à des ressources de personnes privées, comme les produits du domaine.

La présente partie, après avoir commenté la structure des prélèvements obligatoires, traitera des dépenses fiscales et des différents pans de la fiscalité, en incluant dans la réflexion les autres prélèvements obligatoires.

SOMMAIRE

[CHAPITRE 21 ■ La structure des prélèvements
obligatoires](#)

[CHAPITRE 22 ■ Les dépenses fiscales, point de fuite de la
dépense publique ?](#)

[CHAPITRE 23 ■ L'imposition des revenus](#)

[CHAPITRE 24 ■ La fiscalité du patrimoine](#)

[CHAPITRE 25 ■ La fiscalité des entreprises](#)

[CHAPITRE 26 ■ L'imposition de la consommation
et des transactions](#)

CHAPITRE 27 ■ La concurrence et l'évasion fiscales
internationales

CHAPITRE 28 ■ L'administration fiscale

CHAPITRE 21

La structure des prélèvements obligatoires

SOMMAIRE

[1 Les impôts s'inscrivent dans plusieurs typologies](#)

[2 Au regard de la structure moyenne dans l'OCDE, la France se détache nettement](#)

[3 Un système fiscal complexe](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Impôts directs et impôts indirects.
- ◆ Impôts sur les revenus et les bénéfices ; impôts sur le patrimoine ; impôts sur les biens et services ; impôts sur la production.
- ◆ Impôts proportionnels et impôts progressifs.
- ◆ Taxes affectées.

Une fois la notion de PO définie, dans sa diversité (cf. [chapitre 3](#)), une typologie des impôts peut être esquissée, de manière à identifier les particularités de la structure française des PO en général et du système fiscal en particulier. Ce système fiscal se révèle être complexe en France.

1 Les impôts s'inscrivent dans plusieurs typologies

Au sein des impôts, qui constituent une sous-catégorie des prélèvements obligatoires, plusieurs typologies peuvent être dressées.

1.1 Impôts directs et impôts indirects : laisse courte ou laisse longue ?

Une première distinction peut être faite selon la manière dont un agent économique est mis à contribution. Soit il acquitte directement un impôt, soit il supporte économiquement le poids d'un impôt qu'il n'acquitte pourtant pas directement.

À la première catégorie des « impôts directs » appartiennent ceux assis sur les revenus, les bénéfices, le patrimoine ou une autre assiette permettant d'appréhender une faculté contributive. L'impôt sur le revenu (IR), l'impôt sur les sociétés (IS), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), les taxes foncières, la taxe d'habitation sont ainsi des impôts directs. Un impôt par capitation¹ relèverait de cette même catégorie.

Les impôts directs sont proportionnels, lorsque leur taux ou leur tarif est uniforme, ou progressifs, lorsque le taux, résultant d'un barème, croît avec l'importance de l'assiette (un revenu plus élevé est ainsi imposé à un taux moyen plus élevé qu'un revenu plus faible).

La seconde catégorie des « impôts indirects » abrite les impositions dont le fait générateur est généralement une transaction portant sur un bien ou un service. La taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les transactions financières, les taxes sur le chiffre d'affaires, les accises sur les produits de consommation (énergie, tabacs, alcools...) sont des impôts indirects. Ils sont pour la plupart dus non par le consommateur mais par l'entreprise partie à la transaction, quand bien même le prix d'achat intègre le montant de la taxe. Les droits de mutation à titre onéreux ou gratuit relèvent de cette catégorie.

Ils sont généralement proportionnels mais peuvent être progressifs, à l'instar des droits de mutation à titre gratuit (DMTG).

Cette classification n'est cependant pas totalement satisfaisante car, selon le point de vue, un impôt peut être considéré comme direct ou indirect. Selon qu'une taxe assise sur un salaire est due par le salarié (CSG, certaines contributions salariales spécifiques) ou l'employeur (taxes sur les salaires, forfait social...), elle sera considérée comme un impôt direct ou indirect du

point de vue du particulier. À l'inverse, du point de vue de l'entreprise, les mêmes taxes peuvent être assimilées à un impôt indirect dans les deux cas car la taxe due par le salarié renchérit la main-d'œuvre pour l'employeur, tandis que la taxe due par ce dernier est assise sur une charge (et non sur un bénéfice).

1.2 La classification la plus pertinente repose sur l'assiette fiscale

Une seconde classification plus aisément exploitable, notamment pour les comparaisons internationales, repose sur la nature économique de l'assiette de l'impôt. À partir de la typologie retenue par l'OCDE, on peut ainsi distinguer trois grands types d'impôts.

1°) Les impôts sur les revenus et les bénéfices.

Ils renvoient à une même approche d'imposition directe des facultés contributives les plus immédiates des ménages (le revenu) et des entreprises (le bénéfice).

Ils sont respectivement dus par les personnes physiques (IR et prélèvements sociaux) et par les sociétés (IS et cotisations additionnelles).

2°) Les impôts sur le patrimoine.

Les facultés contributives peuvent aussi être appréhendées par d'autres assiettes ou faits générateurs ayant pour point commun de renvoyer à la détention, la jouissance ou la transmission d'un patrimoine.

La détention d'un ensemble de biens et de droits patrimoniaux est imposée dans le cadre de l'ISF. La transmission d'un patrimoine est appréhendée par les droits de mutation à titre gratuit. La détention et l'occupation de biens immobiliers sont taxées respectivement par les taxes foncières et la taxe d'habitation ou la cotisation foncière des entreprises. La contribution à l'audiovisuel public est due à raison de la jouissance d'un poste de télévision dans le foyer fiscal.

3°) Les impôts sur les biens et services (ou sur la « dépense »²).

La fiscalité des transactions constitue une troisième grande catégorie qui embrasse les impôts portant sur la dépense. Elle comprend les impôts sur la consommation de biens et services, qu'ils soient généraux (TVA), spécifiques

à des biens et services déterminés (tels les accises et les taxes sur le chiffre d'affaires, à l'image de la taxe sur les billets de cinéma) ou « autres » (rubrique balai intégrant les droits de timbre, dus à l'occasion de la demande d'un passeport par exemple).

Il est possible d'y ajouter les impôts sur la production des entreprises. Cette catégorie, agglomérée avec les impôts sur les biens et services dans les enquêtes statistiques, renvoie aux impôts assis sur les salaires et la main-d'œuvre, qui sont dus par l'employeur à raison d'une dépense, ou encore aux impôts assis sur des soldes intermédiaires de gestion, telle la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Cette classification n'est naturellement ni exclusive, ni suffisante. Lorsque l'on étudie les effets redistributifs de la fiscalité, on peut ainsi sérier cette dernière entre impôts proportionnels, progressifs ou régressifs, en se référant aux taux ou tarifs des impôts, tout en tenant compte des règles d'assiette. Ainsi, plus le taux d'un impôt est progressif en fonction de son assiette (typiquement : le revenu), plus il est redistributif.

2 Au regard de la structure moyenne dans l'OCDE, la France se détache nettement

En reprenant la classification retenue par l'OCDE, la structure des prélèvements obligatoires apparaît naturellement hétérogène selon les pays. Au regard de la structure moyenne tant des PO que des impôts, la France se caractérise par des singularités assez nettes.

2.1 La moyenne OCDE fait apparaître un équilibre entre impôts sur les revenus, impôts sur les biens et services et cotisations sociales

Au premier rang des prélèvements obligatoires dans l'OCDE figurent les impôts sur les revenus et les bénéfices, avec une moyenne de 11,6 % du PIB

(cf. [tableau 1](#)). Viennent ensuite les impôts sur les biens et services et sur les salaires, avec 11,4 % du PIB. Les impôts sur le patrimoine représentent une part moyenne relativement marginale, avec 1,9 % du PIB, mais sont très variables selon les pays. Enfin, les cotisations sociales représentent 9,1 % du PIB.

Cette part prise par les cotisations sociales peut sembler modérée au regard du poids des assurances sociales dans les pays développés. Cela s'explique par les modalités d'organisation et de financement diverses retenues pour l'action publique en matière de protection sociale. En premier lieu, les systèmes de protection sociale peuvent compter une part reposant sur l'assurance privée, ce qui exclut les cotisations afférentes du champ des prélèvements obligatoires³. En second lieu, l'assurance publique peut également être financée par des prélèvements de nature fiscale, ce qui réduit d'autant l'importance des cotisations sociales.

Tableau 1 : Structure des PO en France, en Allemagne et dans l'OCDE

En 2015	En % du PIB		
	France	Allemagne	OCDE (2014)
Impositions sur les revenus et les bénéfices	10,7	11,6	11,2
Impositions sur le patrimoine	4,1	1,1	1,9
Impositions sur les biens et services et sur les salaires	12,7	10,1	11,4
Cotisations sociales	16,9	14,0	9,1

Source : Auteurs, à partir de données OCDE.

2.2 La France se caractérise par des impositions sur le patrimoine et des cotisations sociales élevées

En comparaison, la structure des prélèvements obligatoires de la France fait apparaître quatre faits notables.

Premièrement, avec 10,7 % du PIB, les impositions sur les revenus et les bénéfices, malgré le doublonnage entre impôt sur le revenu et

prélèvements sociaux (cf. [chapitre 23](#)), sont en France légèrement inférieures à la moyenne OCDE. Cet écart a cependant été réduit et est compensé par l'imposition sur le patrimoine.

Deuxièmement, les impôts pesant sur le patrimoine, avec 4,1 % du PIB, sont environ deux fois plus élevés que la moyenne OCDE et quatre fois plus qu'en Allemagne. Le niveau français n'apparaît cependant pas extravagant (cf. [chapitre 24](#)).

Troisièmement, avec 12,7 %, la France est au-dessus de la moyenne du taux d'impôts sur les biens et services et sur les salaires, en raison du poids des taxes sur ceux-ci.

Quatrièmement, les cotisations sociales représentent 16,9 % du PIB, soit près du double de la moyenne OCDE (cf. [chapitre 3](#)). Malgré cet écart, les cotisations sociales ne sont pas seules à financer la protection sociale, qui bénéficie en outre du concours de plusieurs impôts (cf. [chapitre 17](#)).

Certaines des spécificités de la structure du système fiscal français ne sont pas sans lien avec l'existence des dépenses fiscales (cf. [chapitre 22](#)), qui ont pour effet, toutes choses égales par ailleurs, de réduire le poids des impôts dans le PIB. De fait, en proportion des recettes nettes qu'ils procurent, les impôts français sur les revenus et les bénéfices sont les impôts les plus marqués par les dépenses fiscales.

3 Un système fiscal complexe

3.1 Un nombre important et croissant d'impôts

Il n'existe pas de recensement exhaustif des impositions de toute nature perçues en France, leur appréhension globale n'étant pas facilitée par la pluralité des administrations chargées de leur gestion et par la difficulté à tracer la frontière avec d'autres prélèvements, telles les contributions volontaires obligatoires (CVO)⁴. En tout état de cause, il en existe plusieurs centaines.

a Une propension française à créer de nouveaux impôts

Clemenceau relevait : « La France est un pays extrêmement fertile : on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts ». Il est vrai que l'on crée davantage d'impôts que l'on en supprime. Les suppressions, par exemple de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) en 2014, sont rares. Les créations sont plus fréquentes. Ainsi, la LFI pour 2012 a créé six impôts, dont seuls les deux premiers cités sont temporaires : la contribution sur les hauts revenus, la taxe de financement de la réserve des nouveaux entrants dans le système d'échange de quotas de CO₂, la taxe dite « Apparu » sur les loyers élevés des logements de petite surface, deux cotisations sur les boissons à sucre ajouté et celles contenant des édulcorants, la taxe « brouillage » finançant les interventions de l'Agence nationale des fréquences.

La propension à créer de nouvelles taxes peut s'expliquer par plusieurs facteurs, respectivement juridique, politique et technique.

- 1°) La fiscalité est un domaine dans lequel la France a largement conservé sa compétence. Une taxe est rarement contraire au droit de l'Union européenne.
- 2°) Pour atteindre un objectif de politique publique donné, le recours à une taxe *ad hoc* est rarement le seul choix qui s'offre au gouvernement. Mais c'est souvent un choix commode : la visibilité médiatique est forte et des recettes fiscales nouvelles sont toujours les bienvenues. La France peut en outre compter sur une administration fiscale efficace et sur une relativement bonne acceptation sociale de l'impôt.
- 3°) La multiplication des impôts correspond souvent à un réglage fin (ou *fine tuning*) dans la recherche d'un système fiscal compétitif et équitable. Par ailleurs, un impôt se doit d'être cohérent et risquerait la censure du Conseil constitutionnel s'il était composite et poursuivait plusieurs objectifs.

La taxe professionnelle supprimée par la LFI pour 2010 (cf. [chapitre 25](#)) a ainsi été remplacée par trois impôts : une contribution économique territoriale (CET) composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE), dont le taux est déterminé au niveau territorial, et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est défini au niveau national ; une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), composée de diverses cédules (transformateurs électriques, trains...) et destinée à faire

payer les gagnants de la réforme. Cette réforme montre que la France est capable de modifier en profondeur son système fiscal. Mais modernisation n'est pas (toujours) simplification.

Cette multiplication des impôts trouve du reste des limites naturelles. D'une part, modéliser les effets (budgétaire, économique, social, environnemental...) de l'institution de nouveaux impôts est un exercice complexe, reposant largement sur des conventions, de sorte que l'intention initiale peut ne pas être atteinte. D'autre part, une taxe à faible rendement soulève la question de son coût de gestion, généralement proportionnellement plus élevé que pour des impôts à rendement élevé. La logique économique conduit à privilégier des impôts dont le coût de gestion est faible, afin de maximiser la rentabilité du système fiscal.

b L'équilibre du système fiscal repose sur des combinaisons d'impôts aux caractéristiques propres

Les cotisations sociales obéissent à une logique à part : de nature assurantielle et prélevées sur les revenus d'activité (exceptionnellement, sur les revenus de remplacement), elles ouvrent des droits aux cotisants. Ces droits étant souvent limités, les cotisations sont historiquement plafonnées, c'est-à-dire calculées uniquement pour la seule fraction du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale. L'introduction d'une logique de redistribution verticale, concrétisée par un large déplafonnement, a cependant perverti la conception originelle des cotisations sociales.

Chaque impôt a, en principe, une fonction propre qui marque sa conception et qui justifie que ses caractéristiques sont distinctes de celles d'un autre impôt. Ces singularités expliquent la coexistence d'impôts que d'aucuns pourraient envisager de fusionner voire de supprimer, comme l'IR et la CSG.

S'agissant de l'imposition du revenu des personnes physiques, l'IR a pour objet de taxer les revenus de manière progressive, dans une double optique budgétaire et d'équité, en tenant compte de toutes les facultés contributives du foyer ; par exception, des prélèvements proportionnels sont cependant appliqués, notamment pour les plus-values immobilières, pour tenir compte de la nature spécifique de ce revenu. Quant aux prélèvements sociaux, ils taxent proportionnellement les catégories de revenus dans une logique de rendement, pour financer les dépenses des ASSO. Enfin, la contribution

exceptionnelle sur les hauts revenus (CHR) se situe dans le prolongement de l'IR et surimpose, de manière temporaire, dans une logique de solidarité nationale et de rendement, les bénéficiaires de hauts revenus. À l'inverse, la taxe d'habitation (TH), dont l'assiette est locale et dont l'objet est de contribuer aux charges des collectivités territoriales, n'est pas un impôt sur le revenu mais tient cependant compte des revenus des contribuables modestes.

L'imposition de la détention du patrimoine est double. D'une part, l'ISF taxe les grandes fortunes dans un objectif d'équité nationale, en frappant une catégorie de redevables dotée d'une faculté contributive potentielle particulièrement élevée. D'autre part, les taxes foncières ont surtout pour objet de contribuer aux charges des collectivités territoriales, notamment des charges fixes induites par la présence d'une habitation ou d'un terrain.

L'imposition des entreprises est également plurielle. Les bénéfices, qui représentent le plus directement les facultés contributives des entreprises, sont imposés dans le cadre de l'IS ou de l'IR, selon le statut ou l'option de l'entreprise. Pour faire contribuer les grandes entreprises, mêmes déficitaires, une contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) a été instituée. Des taxes affectées sont également dues par l'ensemble des entreprises, notamment à raison de la masse salariale, pour financer des dépenses (transport, formation...) dont les entreprises profitent indirectement et ainsi internaliser le coût réel du facteur travail, ainsi qu'à raison de la valeur ajoutée (CVAE) et des immobilisations foncières (CFE), pour financer les charges des collectivités territoriales.

Enfin, les impôts indirects ont pour une part un objectif de rendement ; c'est le cas de la TVA. Certains intègrent cependant des objectifs comportementaux et environnementaux, notamment les accises dues sur les produits énergétiques, les tabacs, les alcools ou encore les boissons à sucre ajouté...

L'existence d'un impôt trouve ainsi toujours au moins une justification, ce qui explique qu'il soit difficile d'en supprimer. La révision générale des prélèvements obligatoires (RGPO) engagée par le président de la République Nicolas Sarkozy en 2008, malgré des réalisations importantes (notamment la suppression de la taxe professionnelle), n'a ainsi pas eu le même retentissement que la RGPP. D'autres ambitions de « remise à plat » de la fiscalité (gouvernement Ayrault) ont buté sur les mêmes écueils.

3.2 Des circuits financiers et comptables multiples

Nonobstant le principe d'universalité budgétaire, la destination des sommes prélevées par l'impôt est une question qui intéresse le citoyen. Or les affectations totales ou partielles de recettes fiscales et l'enchevêtrement de flux financiers, même réalisés en toute transparence, ne facilitent pas la compréhension du système fiscal, ce qui est susceptible de nuire au consentement à l'impôt.

a Des prélèvements revenant à l'Union européenne

Premièrement, des prélèvements obligatoires sont versés directement et indirectement à l'Union européenne (cf. [chapitre 20](#)).

D'une part, les droits de douane et assimilés (cotisations sur le sucre, droits agricoles) collectés par la France constituent des ressources propres traditionnelles de l'UE et lui sont par conséquent directement reversés, moyennant cependant une quote-part conservée par la France (20 %) au titre des frais d'assiette et de recouvrement.

D'autre part, les recettes fiscales effectivement perçues par l'État sont diminuées des prélèvements sur recettes reversées à l'Union européenne, au titre des ressources TVA et RNB (revenu national brut) de l'UE.

b Des impositions affectées aux ASSO et aux APUL

Deuxièmement, des impôts sont affectés à la protection sociale (cf. [chapitre 17](#))⁵. Il s'agit principalement des prélèvements sociaux sur les revenus, de la C3S et de certaines accises, notamment sur les tabacs. Cependant, une fraction de la TVA nette de l'État est reversée aux ASSO, ce vecteur permettant d'affecter à ces dernières le produit de certaines réformes, par exemple de la diminution du plafond du quotient familial par la LFI pour 2014 (1 Md€), ou de compenser une baisse de recettes de la sécurité sociale induite par la politique de l'État (*e.g.* des allègements de charges).

Troisièmement, la fiscalité locale est un ensemble disparate (cf. [chapitre 15](#)) dans lequel l'État se trouve aussi dans la position de contribuable.

Il existe tout d'abord un prélèvement sur recettes au profit des collectivités

territoriales, pendant à celui existant au profit de l'UE. Il est le vecteur de dotations qui présentent un caractère budgétaire, tel le FCTVA, et ne relèvent pas de la fiscalité locale.

À l'inverse, les impôts locaux, telles les taxes foncières, constituent bien des ressources fiscales. Il en est de même de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales, c'est-à-dire des impôts dont ces dernières perçoivent tout ou partie du produit sans avoir de marge de manœuvre, notamment quant au taux (TICPE, TSCA...).

Il faut cependant ajouter que l'État compense aux collectivités territoriales des dégrèvements d'impôts locaux décidés par le législateur et, si la loi le prévoit, des exonérations d'impôts. Dans cette mesure, l'État est un contribuable local. Toutefois, il perçoit aussi des frais de gestion sur ces impôts locaux ; ces frais constituent juridiquement et comptablement des recettes fiscales de l'État.

c Des taxes affectées au sein de la sphère État

Quatrièmement, des impôts sont affectés, toujours en vertu d'une disposition expresse de la loi de finances, à des opérateurs de l'État ou organismes chargés de missions de service public, personnes morales distinctes de l'État. Ce mode de financement public, dérogeant au principe d'universalité budgétaire (cf. [chapitre 7](#)), s'est fortement développé au cours de la décennie passée. Le Conseil des prélèvements obligatoires, qui a publié à l'attention du gouvernement en juillet 2013 un rapport consacré à la fiscalité affectée, rappelle que, hors collectivités locales et sécurité sociale, 309 impositions sont actuellement affectées à des entités distinctes de l'État. Elles représentent environ 112 Md€ de recettes.

Afin de maîtriser les dépenses des opérateurs et de réaffirmer les principes budgétaires, le gouvernement a engagé un travail de limitation et de pilotage des ressources des opérateurs provenant des taxes affectées. Certes, l'affectation de recettes fiscales à des entités distinctes de l'État conserve une justification économique dans de nombreux cas, lorsque les taxes sont acquittées dans une logique de redevance (telle la contribution à l'audiovisuel public) ou que l'opérateur recouvre lui-même les taxes.

Cependant, alors que les dépenses de l'État baissent (cf. [chapitre 2](#)), la plupart

des taxes affectées ont connu et connaissent encore une évolution dynamique, sans que celle-ci soit nécessairement en adéquation avec les besoins liés aux missions de service public qui leur ont été confiées.

C'est pourquoi l'article 46 de la LFI pour 2012, toujours applicable, a introduit un principe de plafonnement individuel de certaines taxes affectées : au-delà d'un certain montant défini par la loi de finances, les recettes sont écrêtées et versées au budget général de l'État. Ce plafonnement a été étendu à de nouvelles taxes par les LFI successives et concerne désormais 90 taxes dont les recettes affectées sont plafonnées à 9,6 Md€. Au-delà du plafonnement, des mesures exceptionnelles ont été prises, consistant à opérer un prélèvement sur des fonds de financement et des fonds de roulement de plusieurs opérateurs (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture et agences de l'eau) dont la trésorerie a été jugée excessive au regard des missions assumées, pour un rendement de 350 M€ en 2017.

En termes statiques, cette mesure est neutre pour le contribuable, le montant de l'impôt n'étant pas modifié. Toutefois, en termes dynamiques, elle contribue à limiter les dépenses des opérateurs et donc leur financement par l'impôt.

Enfin, l'article 16 de la LPFP 2014-2019 construit une véritable gouvernance de la fiscalité affectée à des tiers (hors collectivités locales et organismes de sécurité sociale), applicable dès 2016. Premièrement, il prévoit la généralisation du plafonnement à l'ensemble des taxes affectées en 2016 et, à défaut, la suppression des taxes non plafonnées en 2017. Il n'est cependant pas certain que cet objectif d'exhaustivité ait été atteint. Deuxièmement, toute nouvelle affectation d'une recette fiscale doit être non seulement plafonnée mais aussi gagée par la suppression d'une ou de plusieurs taxes affectées d'un montant équivalent. Pour responsabiliser les ministères souhaitant affecter de nouvelles ressources fiscales, les taxes supprimées doivent relever du même « champ ministériel » que les nouvelles. Troisièmement, des règles de gouvernance sont fixées pour limiter le recours à l'affectation de taxes à trois cas limitatifs, dans lesquels une taxe affectée est justifiée sur le plan économique. Sont ainsi reconnues comme légitimes les taxes présentant une logique économique de redevance (la ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager), de prélèvement sectoriel (la ressource finance des actions d'intérêt commun pour un secteur d'activité) ou revêtant le caractère d'une contribution assurantielle.

*

La France montre des spécificités dans sa structure de PO : un niveau élevé de cotisations sociales, malgré une fiscalisation partielle de la protection sociale, une préférence pour les impôts indirects et les impôts sur le patrimoine, plutôt que sur le revenu.

Sans parler de spécificité, la France se caractérise également par un système fiscal complexe, avec des impôts nombreux et des flux financiers divers. Cette complexité est néanmoins la contrepartie de la recherche d'un système fiscal adapté aux enjeux économiques, sociaux et politiques que connaît notre pays.

En réalité, au-delà du « système fiscal » proprement dit, il faut aussi regarder plus globalement le système des PO, tant les liens entre fiscalité et autres PO sont étroits. À cet égard, la tentative de TVA sociale de 2012 puis l'institution du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) par la LFI 2013 témoignent de ce que les grands enjeux de compétitivité des entreprises, de coût du travail et de taxation des ménages ne peuvent être toujours traités en retouchant de manière ciblée un impôt ou une cotisation.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La structure des ressources fiscales de l'État
- Impôts proportionnels / impôts progressifs
- Impôts directs et impôts indirects
- Les taxes affectées

RÉFÉRENCES

Commission européenne et Eurostat, *Taxation Trends in the EU*, Luxembourg, Publications office of the European Union, 2016.

CPO, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, juillet 2013.

1. Ou « impôt par tête » : la même somme pour chaque redevable quelles que soient ses facultés contributives.

2. Les impôts portant sur la dépense ne renvoient pas à la proposition de James Meade d'instituer un impôt unique sur la dépense, lequel constitue plutôt une forme d'impôt personnel sur le revenu dont l'assiette est limitée au revenu consommé (cf. James Edward Meade, « An Expenditure Tax », *The Institute for Fiscal Studies newsletter*, février 1990).

3. En Allemagne, par exemple, les 10 % des ménages les plus aisés ont l'option de s'affilier à des systèmes privés d'assurance maladie en lieu et place d'une affiliation au système général.

4. Cette notion renvoie à des prélèvements spécifiques, dont l'initiative revient à un accord professionnel mais institués formellement par l'État (dont l'intervention est nécessaire pour rendre le prélèvement obligatoire). Ces CVO sont destinées à financer des actions d'intérêt collectif (cf. [chapitre 3](#)).

5. On parle traditionnellement d'impôts et taxes affectées au financement de la sécurité sociale (ITAF).

CHAPITRE 22

Les dépenses fiscales, point de fuite de la dépense publique ?

SOMMAIRE

- [1 Les niches fiscales ont un poids croissant sans avoir toutes démontré leur efficacité](#)
- [2 L'amélioration de la gouvernance des dépenses fiscales doit permettre de les rationaliser](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Dépense fiscale, niche sociale, niche.
- ◆ Réduction d'impôt, crédit d'impôt, exonération, abattement, taux réduit.

a Les Français, nicheurs devant l'Éternel

Rarement un instrument fiscal a été autant montré du doigt et rendu impopulaire, sous le vocable de « niche », introduisant un grand malentendu : les dépenses fiscales ne sont pas nécessairement des mesures dérogatoires bénéficiant indûment à des particuliers aisés ou à de grandes entreprises mais, plus souvent, des avantages dont bénéficie à des degrés divers le plus grand nombre sans pour autant imaginer qu'il s'agit d'une niche honnie !

Cette réalité explique largement pourquoi la publication du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (dit rapport Guillaume ou « IGF ») le 29 août 2011 n'a pas donné lieu au grand ménage auquel on aurait pu s'attendre. En effet, 67 % et 37 % du coût,

respectivement, des dépenses fiscales et des niches sociales évaluées par le comité résultent de mesures cotées « 0 » (inefficaces) ou « 1 » (peu efficaces).

Selon la définition officielle, « Les dépenses fiscales sont des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ». Les « niches sociales » en sont l'équivalent dans le domaine des finances sociales (impositions et cotisations sociales). À noter que l'on ne distingue pas de « niches locales » – qui existent pourtant.

Pour se limiter aux finances de l'État, on recense en 2017 451 dépenses fiscales – moins qu'en 2014, où l'on en recensait respectivement 460. Leur coût total est estimé à 89,9 Md€ en 2017. Soit davantage que le rendement de l'IR prévu pour 2017 (73,4 Md€).

L'importance de leur volume financier souligne que les dépenses fiscales sont devenues un mode d'intervention de l'État, au même titre que les subventions budgétaires, alors même que leur efficacité et leur efficience ne sont pas systématiquement démontrées et que leur nature dérogatoire fragilise l'équité du système fiscal. La question à se poser est moins celle de leur suppression brutale et systématique que celle de leur évaluation et de leur réforme.

Limitant le rendement des recettes fiscales, les niches fiscales ont un poids croissant sans avoir toutes démontré leur efficacité (I). L'amélioration de l'information sur leur périmètre et leur montant doit permettre de mener à bien une réforme des niches fiscales pour les rendre plus cohérentes (II).

1 Les niches fiscales ont un poids croissant sans avoir toutes démontré leur efficacité

Né dans des circonstances hétérogènes, obéissant à des motivations diverses, l'ensemble composite que constituent les dépenses fiscales a pour point

commun d'avoir un coût aboutissant à une addition élevée alors même que nombre d'entre elles sont mal évaluées.

1.1 Instrument de redistribution et d'incitation, les dépenses fiscales constituent une charge financière croissante

L'existence de dépenses fiscales n'est pas une situation anormale, cette technique étant probablement aussi ancienne que l'impôt lui-même. Les exigences modernes de transparence des finances de l'État ont cependant conduit à les identifier, voire à les recenser. Dès 1967, l'Allemagne fédérale publie un premier rapport sur les subventions (*Erster Subventionsbericht*), incluant les avantages fiscaux. L'année suivante, l'administration américaine présente un budget des dépenses fiscales (*tax expenditures*). En France, faisant suite à un rapport du Conseil des impôts publié en 1979, le gouvernement présente chaque année depuis 1980, en annexe du PLF, un rapport sur les dépenses fiscales. Une démarche systématique remarquable qui met la France à la pointe de la transparence sur le sujet. À titre de comparaison, l'Allemagne ne procède pas à un suivi exhaustif et continu des dépenses fiscales.

a Le concept de niches fiscales recouvre un ensemble de 450 mesures aux finalités différentes

Les dépenses fiscales prennent des formes variées :

- la réduction d'impôt (RI) diminue le montant de l'impôt (*e.g.* RI pour services à la personne) ;
- le crédit d'impôt (CI) est également une somme venant diminuer l'impôt mais, à la différence d'une RI, si cette somme est supérieure à l'impôt dû, la différence est remboursée au contribuable (*e.g.* prime pour l'emploi) ;
- l'exonération consiste à soustraire à l'impôt des éléments de son assiette (*e.g.* exonération des allocations familiales) ;
- l'abattement consiste à ne soumettre à l'impôt qu'une fraction d'un

- élément de son assiette (*e.g.* abattement de 10 % sur les pensions) ;
- le taux réduit d'imposition (*e.g.* le taux réduit de TVA sur la restauration) ;
 - d'autres dispositifs, tel un dégrèvement d'impôt (tout ou partie de l'impôt n'est pas dû) ou encore une demi-part de quotient familial telle celle accordée aux vieux parents (l'impôt est calculé de manière avantageuse).

Attention, il ne suffit pas qu'un dispositif prenne une des formes énumérées ci-dessus pour constituer une dépense fiscale ; encore faut-il qu'il soit dérogatoire.

Les dépenses fiscales peuvent être « passives » (ou horizontales) ou « actives » (ou verticales) : dans le premier cas, elles sont liées à une situation de fait et ont généralement pour objectif d'aider une catégorie de contribuable (par exemple les habitants des départements d'outre-mer), dans le second, elles ont un objectif incitatif et concourent ainsi à une politique publique (du logement par exemple).

b Le montant des dépenses fiscales a longtemps progressé en dehors de la norme de dépense

Entre 2001 et 2009, les dépenses fiscales ont constamment augmenté, tant en nombre (augmentation de plus de 20 % sur la période) qu'en montant (augmentation de plus de 15 %). Après une baisse entre 2009 et 2013, le coût des dépenses fiscales est reparti à la hausse à compter de 2014, sous l'effet de la création du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Cette hausse ne résulte pas seulement d'une politique délibérée, tant il est structurellement difficile de maîtriser le coût des dépenses fiscales, qui dépend du dynamisme des recettes fiscales et des comportements des agents. Néanmoins, le fait que les dépenses fiscales échappent aux normes de dépense budgétaires (*cf.* [chapitre 6](#)) et puissent juridiquement figurer dans des lois ordinaires a concouru à leur foisonnement.

1.2 Les dépenses fiscales limitent le rendement des recettes fiscales alors que leur efficacité

et leur efficience ne sont pas démontrées

a Les dépenses fiscales, très concentrées, limitent le rendement des impôts

Le coût des dépenses fiscales est très concentré : 14 d'entre elles représentent à elles seules plus de 50 % du coût total des dépenses fiscales, comme l'illustre le tableau 1.

36 % du coût des dépenses fiscales, soit 32,5 Md€ en 2017, concerne l'impôt sur le revenu (hors dépenses fiscales communes à l'IR et à l'IS). Ainsi, en théorie¹, la suppression de l'ensemble des dépenses fiscales touchant l'impôt sur le revenu conduirait à augmenter son rendement de 44 %.

À cet égard, le fait que l'IR soit recouvré sur rôle n'est pas neutre. Le recouvrement sur rôle appuyé sur une déclaration de revenus permet aisément d'attribuer des réductions et crédits d'impôt dans ce cadre, comme la prime pour l'emploi. Ceci y compris lorsque le recouvrement sur rôle intervient à titre de régularisation postérieurement à une retenue à la source (situation existant par exemple aux États-Unis et en Allemagne et prévue en France pour 2018). En revanche, un impôt comme la CSG, prélevé à taux proportionnel par un tiers et non assorti d'un dispositif de régularisation en N+1, n'est pas compatible avec l'existence de réductions et crédits d'impôt – ce qui n'empêche pas les exonérations et les taux réduits.

b L'efficacité et l'efficience des niches fiscales ne sont pas systématiquement démontrées ex ante et ex post

Le constat sévère dressé par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ne révèle pas seulement que nombre de niches sont pas ou peu efficaces, il fait également apparaître que les niches n'étaient pas systématiquement évaluées.

Ordre	Numéro de la mesure	Mesure	Chiffrage pour 2017
1	210324	Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi.	15 770

2	200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche.	5 505
3	120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites.	4 150
4	730213	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 ter du CGI, portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans.	3 410
5	730303	Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins.	2 450
6	730221	Taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques.	2 400
7	110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois.	2 025
8	120202	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 ^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant.	1 990
9	800201	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d'emploi, repris à l'indice 20 du tableau B de l'article 265 du code des douanes.	1 885
10	730210	Taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, etc.) et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5 %, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants : logements sociaux à usage locatif ; logements destinés à la location-accession-logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées ; partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés.	1 800
11	110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique.	1 670
12	130201	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration.	1 560
13	070101	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste.	1 550

14	140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie.	1 513
Total		47 678	

Source : Tome II du fascicule sur les voies et moyens annexé au PLF 2017.

Rares étaient les dépenses fiscales ayant fait l'objet d'une étude d'impact préalable. Ce n'est que depuis la mise en œuvre de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République que les nouvelles dépenses fiscales sont préalablement évaluées, pour autant qu'elles figurent dans un projet de loi.

Quant à l'évaluation *ex post*, par manque d'organisation de l'État et par facilité, elle était laissée aux rapports des corps de contrôle et d'inspection (cf. le rapport du CPO, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, 2010). La LPFP 2011-2014 a enfin prévu un principe d'évaluation des niches fiscales pour démontrer qu'elles remplissent effectivement leur objectif de politique publique.

Cette situation regrettable a favorablement évolué ces dernières années.

2 L'amélioration de la gouvernance des dépenses fiscales doit permettre de les rationaliser

En termes de règles, d'information, d'évaluation, les progrès de la science et de la gestion des dépenses fiscales sont constants. Pour autant, la situation actuelle reste insatisfaisante tant la révision des dépenses fiscales n'a été que partielle.

2.1 L'information et l'encadrement du recours aux dépenses fiscales ont été améliorés

a L'information du Parlement et des citoyens sur le périmètre

et le montant des dépenses fiscales a été améliorée

Depuis 1980, le PLF comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales (tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au PLF), qui permet d'appréhender avec une vue d'ensemble le périmètre des dépenses fiscales. En outre, chaque PAP présente depuis 2005 les dépenses fiscales qui lui sont rattachées au même titre que ses crédits budgétaires.

Le tome II a été plusieurs fois enrichi, accroissant la transparence de l'information fournie par le gouvernement. Depuis le PLF 2009, le tome II met en valeur les mesures nouvelles et les dépenses supprimées. Depuis le PLF 2012, il présente la norme fiscale de référence utilisée pour estimer l'impact budgétaire d'une dépense fiscale. Depuis le PLF 2013, il intègre une brève présentation des mesures considérées non comme des dépenses fiscales mais comme des modalités de calcul de l'impôt.

Chaque dépense fiscale est accompagnée d'un chiffrage et de précisions sur leurs bénéficiaires, notamment leur nombre. Toujours par transparence, le tome II présente un indicateur de fiabilité du chiffrage. Ainsi, en 2017, le chiffrage de près de 50 % des dépenses fiscales était très bon (100 sur 451) ou bon (116) – pour les autres, seul un ordre de grandeur est indiqué (178), à moins que la mesure ne soit pas chiffrable (57) !

b Des règles d'encadrement du recours aux dépenses fiscales ont été adoptées depuis 2009

Tout d'abord, des objectifs pesant sur le coût global des dépenses fiscales et des niches sociales ont été fixés depuis 2009.

Ainsi, la LPFP 2014-2019 prévoit, comme précédemment la LPFP 2012-2017 :

- 1°) un objectif d'évolution (à la hausse ou à la baisse) des PO par le biais de « mesures nouvelles » (étant entendu qu'une hausse doit prioritairement se produire par la réduction des niches et non par de plus classiques « hausses d'impôts ») : 24 Md€ devaient ainsi être dégagés en 2013, avant que l'objectif de mesures nouvelles n'entre en territoire négatif depuis 2014 (– 8 Md€ pour 2017, article 18 de la LPFP 2014-2019) ;

L'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques érige d'ailleurs en obligation organique le principe d'objectif de mesures nouvelles en PO.

2°) un principe de stabilisation en valeur des dépenses fiscales et, depuis 2015, des niches sociales (articles 19 et 20 de la LPFP 2014-2019). Ce « gel » s'entend à périmètre constant, c'est-à-dire hors déclassements ou reclassements de niches.

S'agissant des dépenses fiscales, un double plafond est prévu par l'article 19 de la LPFP 2014-2019. D'une part, le montant annuel total des dépenses fiscales ne peut excéder 86 Md€ en 2017, ce plafond tenant compte de la montée en charge progressive du crédit d'impôt compétitivité emploi, exclu de ce gel. D'autre part, un sous-plafond a été institué pour les crédits d'impôt, désormais considérés comme des dépenses par la comptabilité nationale, à hauteur de 30,1 Md€ en 2017.

S'agissant des niches sociales, leur montant annuel (hors incidence du renforcement des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale mis en place par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014) ne peut excéder celui de l'année précédente. Ainsi, pour 2017, le plafond prévisionnel s'élève à 44,5 Md€ (coût des niches sociales en 2016 prévu par le PLFSS 2017). Mais le gouvernement assume de ne pas respecter ce plafond puisque la prévision du coût des niches sociales est de 45,9 Md€, compte tenu notamment des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité.

Ensuite, des règles de gouvernance pour une « gestion responsable des finances publiques » ont été fixées.

Premièrement, l'article 21 de la LPFP 2014-2019, reprenant une mesure issue de la RGPP, limite dans le temps les niches nouvellement créées : les créations ou extensions de niches votées postérieurement au 1^{er} janvier 2015 doivent être revues trois ans au plus tard après leur entrée en vigueur.

Deuxièmement, le gouvernement a institué le 4 juin 2010 par voie de circulaire un « monopole fiscal » des lois de finances et des LFSS : une mesure fiscale ne doit plus figurer dans un projet de loi ordinaire. Les assemblées parlementaires n'ont néanmoins pas pris d'engagement similaire.

Troisièmement, la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, outre qu'elle

confirme le principe de monopole fiscal, prévoit qu'une réduction de niche ne doit pas être recyclée en dépense budgétaire et, surtout, que le recours à une dépense fiscale ne peut pas venir en substitution à une dépense budgétaire et doit être compensé par la diminution d'une autre dépense fiscale.

À cet égard, l'évolution en 2014 des normes de la comptabilité nationale, suite à la mise en place du Système européen de comptes (SEC) 2010, concourt à éviter que les contraintes budgétaires ne soient contournées par le recours à des crédits d'impôt. Ces derniers sont en effet désormais traités comme des dépenses budgétaires, ce qui signifie qu'ils sont pris en compte dans les agrégats de dépenses publiques et, corrélativement, qu'ils ne réduisent plus le taux de prélèvements obligatoires².

Bien entendu, le respect de ces engagements non juridiquement contraignants devra être vérifié dans la durée. Des incartades ont hélas déjà été constatées, par exemple dans le cadre de la politique publique du logement : sans limitation de durée, la LFI 2014 a ainsi basculé la création et la rénovation de logements sociaux au taux réduit de TVA (alors qu'elles relevaient du taux intermédiaire) et institué un régime fiscal dérogatoire favorisant l'investissement institutionnel dans le logement intermédiaire (TVA à taux intermédiaire et exonération de 20 ans de TFPB). Les dépenses fiscales existantes en faveur du secteur n'ont pas été diminuées en conséquence, pas plus que les crédits budgétaires de la mission logement. Une fois encore, la dépense fiscale a servi de recours pour financer une politique publique prioritaire dont le budget était contraint.

2.2 L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des niches fiscales vise à supprimer les dispositifs inutiles

a La réforme des niches fiscales passe par une évaluation systématique et par un pilotage plus affirmé

Ces règles de gouvernance, si elles sont à même de freiner la création de nouvelles dépenses fiscales, ne conduisent pas en tant que telles à revenir avec discernement sur le stock de niches existant. Pour cela, leur évaluation systématique et leur pilotage affirmé sont nécessaires.

Conformément à un engagement du gouvernement Fillon, l'intégralité des niches fiscales et sociales a été ponctuellement évaluée dans le cadre du comité d'évaluation des dépenses fiscales, sous la direction de l'inspecteur général des finances Henri Guillaume. Son rapport de synthèse et l'ensemble de ses annexes (au total 6 000 pages) ont été intégralement publiés en toute transparence le 29 août 2011.

Bien que ce rapport ait été suivi de relativement peu d'effet, cette démarche d'évaluation a été pérennisée. Remplaçant des dispositions très ambitieuses de la LPFP 2012-2017, lesquelles prévoyaient une évaluation de la totalité des niches sur cinq ans, l'article 23 de la LPFP 2014-2019 prévoit de manière plus réaliste que celles des niches arrivant à l'échéance de la durée maximale de trois ans prévue pour les niches nouvellement créées ou étendues depuis le 1^{er} janvier 2015 doivent être évaluées par le gouvernement. Cette évaluation doit être remise au Parlement au plus tard six mois avant l'échéance de la mesure. Ainsi, des niches dont l'efficacité, au regard de l'objectif de politique publique qui leur a été conféré, et l'efficacité, au regard de leur coût, ne seraient pas avérées ne devraient, en toute logique, pas être reconduites.

Les dépenses fiscales et niches sociales sont par ailleurs dans le champ de la « revue de dépenses » prévue par l'article 22 de la LPFP 2014-2019. Chaque année, l'ensemble des moyens publics dévolus à certaines thématiques choisies après discussion avec le Parlement doivent être « revus » avant le mois de février. Fort des constats opérés, ces revues doivent identifier des sources d'économies potentielles, en vue de contribuer au respect de la trajectoire de finances publiques.

L'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses fiscales suppose également que les ministères responsables des politiques publiques auxquelles concourent les dépenses fiscales soient aussi responsables de ces dernières, afin de les piloter – en assurant leur suivi, en proposant leur adaptation voire leur suppression. Les dépenses fiscales ne doivent pas « vivre leur vie » sans que l'on ne se pose la question de leur pertinence et de leur devenir.

Ce pilotage par les ministères doit s'inscrire dans la politique fiscale du gouvernement et impliquer le Parlement. C'est la raison pour laquelle la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a formellement enrichi les éléments fournis par le gouvernement dans le cadre des projets de loi de règlement : ce

qui est nouveau est que les RAP devront expliquer l'évolution du coût des dépenses fiscales (art. 54, 4° de la LOLF).

Des règles sont posées mais les actes devront suivre. Pour créer une dynamique de pilotage effectif des dépenses fiscales, le ministère des finances et des comptes publics a mis en place en 2013 des conférences fiscales annuelles ayant pour objet, à l'instar des conférences budgétaires, de discuter ministère par ministère du stock des dépenses fiscales et des mesures fiscales envisagées pour le PLF.

Les premières conférences fiscales menées au printemps 2013 et les travaux parlementaires ont permis de supprimer 21 dépenses fiscales dans le cadre de la LFI 2014 – essentiellement de petites niches inutiles ou inefficaces abrogées par l'article 26 de cette loi. Les éléments tirés des conférences fiscales ont en outre vocation à documenter l'évaluation des dépenses fiscales.

b Le travail de réduction des niches fiscales et sociales demande à être poursuivi

C'est à la faveur de la crise financière des *subprimes*, afin de dégager de nouvelles ressources et de parer au risque de dégradation de la solvabilité de la France, qu'un effort de réduction des dépenses fiscales a été engagé.

Deux mécanismes ciblant certaines niches dans une approche globalisante ont été introduits respectivement par la LFI 2009 et la LFI 2011. L'avantage en impôt total, procuré par les réductions d'impôt sur le revenu à finalité incitative, a été mis sous un unique plafond annuel dit « plafonnement global des niches » (PGN). Plusieurs fois durci, le PGN a été ramené à 10 000 € (ou 18 000 € dans certains cas) par la LFI 2013. Par ailleurs, par le rabot, les mêmes réductions d'impôt ont fait l'objet d'une réduction homothétique de leur taux (de 10 %³). Le rabot a à nouveau été appliqué en LFI 2012 (à 15 %) mais ne saurait être renouvelé sans compromettre l'intérêt même des réductions d'impôt concernées.

Les mesures ciblant spécifiquement certaines niches se sont multipliées entre 2011 et 2014 : suppression du taux réduit de TVA à 5,5 % sur les offres composites dites « triple play » (LFI 2011), suppression du régime du bénéfice mondial consolidé en matière d'IS (2^e LFR pour 2011), suppression

en matière d'IS de l'abattement d'un tiers sur les résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer (LFI 2012), réduction des niches en matière de TVA (hôtellerie-restauration, travaux de rénovation dans le logement...) avec le relèvement à 7 % puis 10 % du taux réduit (3^e LFR pour 2011 puis 3^e LFR pour 2012), suppression de l'exonération fiscale et des allègements sociaux des heures supplémentaires (LFI 2013) puis des majorations de pensions pour charges de famille (LFI 2014)...

Toutefois, d'autres dépenses fiscales ont récemment été renforcées (le crédit d'impôt « développement durable », rebaptisé crédit d'impôt pour la transition énergétique en LFI 2015 et procurant désormais un avantage fiscal de 30 % des dépenses engagées), créées (notamment le CICE ou encore la RI dite Duflot, LFI 2013, cette dernière étant même renforcée sous le nom de RI Pinel en LFI 2015), prorogées (abattement de TFPB dans les zones urbaines sensibles, LFI 2014) voire pérennisées (dégrèvement de CAP au titre des avantages acquis, LFI 2013). Signe que les dépenses fiscales continuent à être un outil considéré comme utile et nécessaire.

*

Il n'est pas question de supprimer toutes les dépenses fiscales mais de les maîtriser afin qu'elles ne soient pas un point de fuite de la dépense publique : la suppression ou révision de niches ne doit s'envisager qu'après une évaluation rigoureuse et circonstanciée. Or le législateur et le gouvernement ont mis en place les conditions d'une suppression des niches inefficaces. Mais « derrière chaque niche se cache un chien » : revenir sur un avantage, même injustifié économiquement et inéquitable, est difficile politiquement et socialement. Peut-être une démarche plus globale de suppression des niches inefficaces aurait-elle plus de réussite et d'impact que la tactique du « pas à pas » ? Le renforcement du pilotage des dépenses fiscales que l'exécutif s'est efforcé de mettre en œuvre va dans ce sens.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Les dépenses fiscales
- Dépenses fiscales et niches sociales

RÉFÉRENCES

Évaluation des voies et moyens (tome II), en annexe au PLF (disponible sur le site www.performance-publique.gouv.fr)

Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (29/08/2011) : <http://www.budget.gouv.fr/budget/rapport-comite-devaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales>

Annexe V au PLFSS sur les niches sociales (disponible sur le site www.securite-sociale.fr)

Circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

1. Le chiffrage des dépenses fiscales est conventionnel. Il consiste, pour chaque dépense fiscale, à évaluer le rendement de l'impôt concerné avec et sans cette dépense fiscale, la différence étant la perte de recettes estimée. Ainsi, il n'est pas fait d'hypothèses quant à l'évolution du comportement des contribuables. Par ailleurs, le chiffrage s'opérant dépense par dépense, les interactions entre dépenses fiscales ne sont pas prises en compte.

2. Cette évolution de la comptabilité nationale n'a aucune incidence sur la présentation du budget de l'État proprement dit. En particulier, les crédits d'impôts non restitués, c'est-à-dire ne se traduisant pas par un décaissement, ne deviennent pas des dépenses budgétaires nécessitant l'ouverture de crédits évaluatifs.

3. Ainsi, une réduction d'impôt au taux de 25 % est ramenée, après rabot, à un taux de 22,5 %.

CHAPITRE 23

L'imposition des revenus

SOMMAIRE

- [1 Les ménages sont soumis, sur leurs revenus, à plusieurs impôts différents](#)
- [2 Faut-il encore réformer l'impôt sur le revenu ?](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ IR, CSG, prélèvements sociaux, CEHR.
- ◆ Redistributivité.
- ◆ Barème progressif, quotient conjugal et quotient familial, décote.
- ◆ Prélèvement libératoire, acompte.
- ◆ Recouvrement sur rôle, prélèvement à la source, contemporanéité du prélèvement, déclaration de revenus.

L'impôt sur le revenu (IR) est un impôt paradoxal. Si son rendement est relativement modeste au regard de celui de la TVA, il est, avant même sa création en 1914, au cœur du débat public. Sans doute ce paradoxe est-il lié à la proximité entre la philosophie de cet impôt et l'article 13 de la DDHC, qui proclame que l'indispensable « contribution commune » « doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ». C'est d'ailleurs l'objectif d'équité qui a été poursuivi par les réformes de l'IR adoptées à la suite de l'élection à la présidence de la République de François Hollande en 2012.

L'IR, encore parfois appelé de manière juridiquement erronée « impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) », est bel et bien un impôt assis sur l'ensemble des revenus et dû par les personnes physiques. Il n'est en

revanche pas le seul impôt sur le revenu, puisqu'il coexiste notamment avec la contribution sociale généralisée (CSG). Il est radicalement distinct d'autres impôts comme la taxe d'habitation, qui n'est pas un impôt assis sur le revenu, et des cotisations sociales, qui ne sont pas des impôts.

Impôt par excellence, l'IR revêt une charge symbolique forte. Vieil impôt, il connaît des réformes régulières visant à en modifier l'assiette, le taux ou telle autre modalité de calcul. Impôt progressif, il occupe une place centrale dans le système redistributif des PO en France. À ses côtés, la CSG, imposition récente, focalise moins l'attention du grand public.

Après avoir exposé les caractéristiques – plurielles – de l'imposition des revenus des ménages, le présent chapitre s'interrogera sur l'opportunité de réformer, à nouveau, cette imposition.

1 Les ménages sont soumis, sur leurs revenus, à plusieurs impôts différents

1.1 L'impôt sur le revenu impose l'ensemble des revenus des foyers fiscaux

L'IR a été institué en 1914 sous la forme d'un impôt appréhendant l'ensemble des catégories de revenus, partiellement progressif et s'appuyant sur une déclaration de revenus. Malgré les réformes successives, ces caractéristiques n'ont pas fondamentalement évolué.

a La détermination de l'assiette et le calcul de l'IR obéissent à des logiques complexes destinées à répartir équitablement la charge fiscale

Potentiellement large, l'assiette de l'IR est en réalité réduite par de nombreux abattements et exonérations. Les personnes domiciliées en France¹ sont imposables sur la totalité de leurs revenus, qu'ils soient d'origine française ou étrangère. Celles domiciliées à l'étranger ne le sont que sur leurs revenus

français.

C'est le revenu global, issu de l'addition des revenus catégoriels (traitements et salaires ; pensions et retraites ; bénéfices industriels et commerciaux ; bénéfices commerciaux ; bénéfices agricoles ; revenus de capitaux mobiliers ; revenus fonciers ; plus-values) qui est soumis à l'IR. Ces revenus catégoriels sont nets des frais engagés pour la conservation ou l'acquisition de ces revenus. Ainsi, les intérêts d'emprunt afférents à un logement mis en location sont déduits des loyers perçus. De même, les salaires sont imposés nets de frais professionnels, soit évalués forfaitairement par un abattement de 10 %, soit calculés et justifiés par le contribuable lui-même.

En revanche, des revenus sont exonérés ou bénéficient d'abattements sans lien avec de quelconques frais. Ainsi, les prestations sociales (minima sociaux, allocations familiales...) sont exonérées par la loi et les pensions bénéficient d'un abattement de 10 %. Par ailleurs, certains revenus ne sont pas soumis au barème de l'IR mais sont imposés selon d'autres modalités. En particulier, les plus-values immobilières sont soumises à un prélèvement proportionnel de 19 % (hors prélèvements sociaux).

La liquidation de l'IR procède ensuite de nombreuses étapes. Une fois le revenu brut global, c'est-à-dire la somme des revenus nets catégoriels et des déficits catégoriels, déterminé (1^{re} étape), plusieurs éléments peuvent venir en soustraction : des charges déductibles du revenu global, des déficits d'années antérieures... On détermine ainsi le revenu net imposable (2^e étape), qui est soumis au barème progressif de l'IR en tenant compte du quotient familial (3^e étape, cf. [encadré 1](#)). Il en résulte une cotisation d'impôt brute. Pour parvenir à l'impôt exigible (4^e et dernière étape), c'est-à-dire au montant qui est effectivement dû, on applique la décote, qui permet d'annuler ou de minorer l'IR en deçà de 1 165 € (célibataire) ou 1 920 € (couple)² d'impôt brut (cf. [encadré 1](#)), on impute les réductions et crédits d'impôt et applique le plafonnement global des avantages fiscaux et, enfin, on tient compte du seuil de recouvrement (l'impôt n'est dû que si son montant avant crédits d'impôt est supérieur ou égal à 61 €).

ENCADRÉ 1

Le barème de l'impôt sur le revenu, le quotient familial et la décote

Le barème de l'IR est un barème progressif en taux marginaux, ce qui signifie que le revenu imposable est divisé en tranches, dont chacune est soumise à un taux différent, qui croît avec le revenu. En conséquence, le taux moyen d'imposition est croissant avec le revenu. Les seuils de revenus du barème sont en principe réévalués chaque année en loi de finances pour tenir compte de l'inflation.

Taux applicables aux revenus 2016 (impôt 2017) – Revenu imposable par part	
jusqu'à 9 710 €	0 %
de 9 711 € à 26 818 €	14 %
de 26 819 € à 71 898 €	30 %
de 71 899 € à 152 260 €	41 %
plus de 152 260 €	45 %

Le quotient familial et son plafonnement

Ce barème s'applique au revenu par part de quotient familial : le revenu net imposable est divisé par le nombre de parts du foyer. Le montant d'impôt résultant du barème est ensuite multiplié par ce même nombre de parts. Ainsi, quelle que soit la composition du foyer, l'ensemble des revenus imposables est bien soumis au barème mais la cotisation d'impôt brute est différente puisque le taux d'imposition n'est pas proportionnel mais progressif. Par exemple, un célibataire (1 part) disposant de 19 000 € de revenus est imposable, alors qu'un couple (2 parts), à revenu égal, ne le sera pas.

Les parts de quotient familial sont attribuées en fonction de la composition du foyer. En premier lieu, un quotient conjugal de 2 s'applique aux couples mariés ou pacsés. En second lieu, des parts sont attribuées en fonction du nombre de personnes à charge (en principe : $\frac{1}{2}$ part par personne à charge, 1 part à partir de la 3^e). Certaines demi-parts sont accordées de manière dérogatoire en fonction du statut ou de la situation du contribuable, sans lien avec des charges effectives (anciens combattants, parent élevant seul ses enfants...).

Les effets du quotient conjugal, à savoir l'économie d'impôt résultant de son application par rapport à une situation où le couple serait imposé avec une seule part, ne sont pas plafonnés. En effet, un tel plafonnement pourrait conduire à désavantager un couple marié ou pacsé par rapport à un couple de concubins dont les deux membres sont chacun imposés séparément avec une part, soit deux parts au total.

En revanche, pour renforcer la progressivité de l'IR et faire contribuer davantage les ménages aisés, les effets du quotient familial sont plafonnés : l'avantage en impôt pour chaque demi-part liée à un enfant ou une personne à charge est limité à 1 512 € (montant applicable pour l'imposition des revenus 2016). D'autres plafonds, généralement plus élevés, s'appliquent aux demi-parts dérogatoires.

Exemple : un couple marié avec un enfant (2,5 parts) dispose de X de revenu net imposable. L'impôt théorique serait de Y. Sans enfant, l'impôt serait de Z. Soit une différence de Z-Y. Si cette différence excède 1 512 €, elle est limitée à ce plafond, l'impôt étant alors égal à Z-1512 et non à Y. Concrètement, pour ce couple, le plafonnement s'applique à compter d'un revenu imposable de 58 841 €.

La décote

Le mécanisme de décote s'apparente à une réduction d'impôt automatique pour les contribuables peu imposables. Son existence est justifiée par la volonté de soutenir spécifiquement les ménages aux revenus moyens (les ménages modestes ne payant pas d'IR). À l'inverse, une solution tel le relèvement du barème de l'IR allégerait aussi l'impôt de l'ensemble des ménages imposables, y compris des ménages aisés.

La décote est accordée quand l'impôt brut est inférieur à un certain seuil qui, depuis la réforme votée en LFI 2015, est partiellement conjugalisé. Ce seuil, auparavant unique quelle que soit la situation conjugale du foyer, s'élève à 1 165 € pour un célibataire et 1 920 € pour un couple (montants applicables pour l'imposition des revenus 2016). Le rapport entre le montant applicable aux couples et celui applicable aux célibataires, soit 1,65, ne résulte pas d'une logique proprement fiscale mais de la volonté d'épouser les effets de la réduction d'impôt exceptionnelle en faveur des ménages modestes applicable en 2014, laquelle était favorable aux couples.

La décote, qui vient en déduction de l'impôt brut, est égale à la différence entre le montant précité et $3/4$ du montant théorique de l'impôt.

Exemple 1 : le montant brut de l'impôt d'un contribuable célibataire est égal à 700 €. Décote = $1\,165 - 3/4 \times 700 = 640$. Impôt final = $700 - 640 = 60$, ramené à 0 compte tenu du seuil de recouvrement.

Exemple 2 : le montant brut de l'impôt d'un couple marié est égal à 1 400. La décote est égale à $1\,920 - 3/4 \times 1\,400 = 870$. Impôt final = $1\,400 - 870 = 530$.

En pratique, ce mécanisme est peu lisible et constitue bien souvent pour ceux qui en bénéficient un cadeau fiscal inexpliqué.

Sur le plan économique, il est aussi à l'origine d'un effet pervers. En effet, l'avantage fiscal résultant de la décote a pour contrepartie que le taux marginal effectif d'imposition doit être plus élevé que le taux marginal issu du barème (14 %), pour neutraliser cet avantage lorsque l'on atteint les niveaux d'impôt brut qui ne sont plus éligibles à la décote. Or un taux marginal élevé peut désinciter à produire des revenus.

La formule de calcul actuelle aboutit à augmenter de $3/4$ de sa valeur le taux marginal d'imposition, qui est dans les faits de 24,5 % au lieu de 14 % : pour 100 € de revenus supplémentaires dans la zone d'application de la décote, l'impôt avant décote augmente bien de 14 € mais l'impôt après décote augmente de 24,5 €. Initialement, la pente de la décote était plus élevée (le taux marginal était doublé), pour concentrer son bénéfice sur un nombre restreint de contribuables. En LFI 2000, pour limiter la progressivité induite par cette formule, la pente de la décote avait été adoucie : de 2001 à 2014, la formule de calcul consistait à diminuer le montant légal de la décote de la moitié du montant théorique de l'impôt, ce qui avait pour effet, pour les revenus auxquels la décote s'appliquait, de multiplier le taux marginal d'imposition par 1,5 seulement. La LFI 2015 est revenue à la formule initiale : la décote a été « pentifiée » pour renforcer son efficacité et concentrer ses effets sur les foyers modestes et moyens sans en faire bénéficier les foyers aisés.

Enfin, la LFI 2016 a refait un pas en avant pour parvenir à la situation actuelle et ainsi faire bénéficier de la décote davantage de foyers...

La « surdécote »

Pour étendre le nombre de contribuables ayant bénéficié d'une baisse d'IR sous sa mandature

sans pour autant faire diminuer sensiblement le nombre de foyers imposés, le gouvernement Valls a introduit en LFI 2017 une réduction d'impôt sous condition de revenu. Les foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un seuil (18 500 € pour un célibataire) voient leur IR après décote diminué de 20 % de son montant. Ce seuil est familialisé et se prolonge par un mécanisme de lissage pour éviter tout effet de seuil. Tout en ayant des effets moins brutaux et donc plus diffus, il s'agit, comme la décote, d'une réduction d'impôt pérenne dont l'unique objet est de réduire l'impôt. C'est pourquoi on peut parler d'une « surdécote », qui dégrade encore la lisibilité de l'IR.

b L'impôt sur le revenu est partagé entre système déclaratif et, certes marginalement, prélèvement à la source

Une déclaration annuelle de revenus est effectuée par chaque foyer fiscal pour les besoins de l'IR. La déclaration se fait *a posteriori*, une fois les revenus de l'année précédente connus. Autrement dit, les revenus de l'année N sont déclarés au deuxième trimestre de l'année N+1.

Cette déclaration se fait au moyen d'un formulaire principal (la déclaration « 2042 », où sont répertoriées les différentes catégories de revenus) et, le cas échéant, de formulaires complémentaires, nécessaires pour déclarer certains revenus spécifiques (notamment les revenus tirés d'activités professionnelles non salariées), pour certains régimes (*e.g.* auto-entrepreneur) ou encore pour certains crédits ou réductions d'impôt (*e.g.* réduction d'impôt dite Pinel). Depuis 2013, par simplification, tous les contribuables, même ceux remettant une déclaration papier, sont dispensés de joindre des pièces justificatives établies par des tiers, tels les reçus fiscaux remis à l'occasion de dons éligibles à la réduction d'impôt pour dons aux œuvres d'intérêt général.

La finalité de la déclaration est, pour l'administration, de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt. En effet, la nature globale et la progressivité du barème de l'IR supposent, pour calculer la cotisation d'impôt, que tous les éléments relatifs aux revenus et à la situation du foyer soient connus.

Pour autant, ces modalités d'imposition ne sont pas incompatibles avec la retenue à la source de l'impôt, qui est du reste déjà mise en œuvre pour certains revenus. Certes, la déclaration de revenus permet à l'administration d'adresser à chaque foyer un avis d'imposition, en août-septembre de l'année N+1, qui rend l'impôt exigible.

On parle de recouvrement sur rôle car, comme pour les impôts directs locaux,

la cotisation d'IR de l'ensemble des contribuables est indiquée sur un rôle d'imposition homologué par le préfet du département (en pratique, par les agents des finances publiques auxquels il a délégué cette compétence), qui constitue le titre exécutoire en vertu duquel l'impôt est recouvré. Le rôle est une liste de contribuables, assortie des éléments utiles au recouvrement (identification du contribuable ; nature, base, taux et montant de l'impôt), qui alimente les avis d'imposition.

Cependant, par exception, quatre types de prélèvement à la source sont d'ores et déjà pratiqués.

1. L'IR sur les plus-values immobilières est prélevé obligatoirement, par le notaire, à un taux proportionnel de 19 %. D'autres revenus sont soumis à un taux proportionnel, notamment les plus-values professionnelles de long terme (taux de 16 %), mais sans retenue à la source.
2. Pour certains revenus et sous certaines conditions, il est possible d'opter en lieu et place de l'imposition au barème progressif pour un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) qui est, sauf exception, effectué à la source. Depuis la LFI 2013, cette option n'est plus ouverte pour les intérêts et dividendes, sauf pour les intérêts d'un montant inférieur à 2 000 € (prélèvement au taux de 24 %). Une telle option existe pour les produits d'assurance-vie après une détention d'au moins huit ans (prélèvement au taux de 7,5 % pour les produits dépassant un abattement annuel de 4 600 € pour un célibataire et de 9 200 € pour un couple).
3. Également depuis la LFI 2013, un acompte non libératoire est prélevé à la source sur les intérêts (taux de 24 %) et les dividendes (taux de 21 %). Cet acompte, aussi appelé prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), est prélevé par les établissements financiers versant ces revenus de capitaux mobiliers. Les contribuables modestes (pour un célibataire, moins de 25 000 € de revenu fiscal de référence pour les intérêts et moins de 50 000 € pour les dividendes) peuvent néanmoins demander à en être dispensés, ce qui permet notamment à ceux qui ne sont pas imposables de ne pas faire d'avance alors qu'ils ne devront *in fine* pas d'impôt. Ces revenus sont en effet soumis au barème l'année suivante et l'acompte s'impute sur l'IR, *modulo* l'option précitée pour le prélèvement libératoire sur les intérêts de moins de 2 000 €.
4. Enfin, pour les contribuables domiciliés hors de France, une retenue à la

source de l'impôt est généralement prévue, libératoire ou non de l'IR. Elle est notamment pratiquée par l'employeur sur les salaires versés aux non-résidents, sur la base d'un barème progressif. Cette retenue sur les salaires est libératoire de l'IR dans certaines limites, au-delà desquelles elle s'impute sur l'IR calculé en tenant compte des revenus soumis à la retenue à la source. En outre, si le montant retenu à la source est trop élevé au regard de l'IR qui aurait résulté du barème appliqué à l'ensemble des revenus de source française et étrangère, le trop-perçu est restitué.

c La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus se situe dans le prolongement de l'impôt sur le revenu

Enfin, la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR ou CHR), instituée en 2011 jusqu'au retour à l'équilibre des comptes publics et parfois appelée « surtaxe Fillon », est proche dans ses modalités de calcul et de recouvrement de l'IR.

Son assiette est constituée, *modulo* quelques ajustements, du revenu fiscal de référence (RFR), dont l'objet est d'appréhender le plus fidèlement les facultés contributives des foyers fiscaux, en intégrant certains revenus exonérés ou qui ne sont pas soumis au barème de l'IR.

La CEHR s'applique, pour un célibataire, aux taux de 3 % entre 250 000 et 500 000 € et de 4 % au-delà. Ces seuils sont doublés pour les couples mais aucun quotient familial ne s'applique.

Elle est recouvrée sur le même article de rôle que l'IR, donc sur le même avis d'imposition.

1.2 Les prélèvements sociaux sont essentiellement prélevés à la source

a Les prélèvements sociaux ont un rendement budgétaire supérieur à celui de l'impôt sur le revenu

Le produit de l'IR s'élève en 2015 à 69,3 Md€³, ce montant comprenant la

CEHR. Il faut y ajouter le produit des retenues à la source et des prélèvements forfaitaires sur les capitaux mobiliers (4,7 Md€) pour avoir une image fidèle du rendement de l'imposition des revenus réalisée pour le bénéfice de l'État : avec un total de 74 Md€, cette imposition représente 26 % des recettes fiscales de l'État, 7,6 % des prélèvements obligatoires et 3,4 % du PIB. Les recettes de l'IR stricto sensu devraient progresser, avec un rendement prévisionnel de 73,4 Md€ en 2017.

Toutefois, les recettes cumulées de la CSG (95,8 Md€ en 2015), de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) (6,9 Md€) et des prélèvements sociaux additionnels sur les revenus du capital (8,1 Md€) s'élèvent à 110,8 Md€, soit 11,4 % des prélèvements obligatoires et 5,1 % du PIB.

Ainsi, la première des impositions sur le revenu par le volume financier n'est pas l'IR mais la CSG.

b La CSG et les autres prélèvements sociaux sont des impositions qui s'appliquent de manière différente selon les catégories de revenus

Ce rendement important provient du caractère proportionnel de la CSG et des autres prélèvements sociaux. À l'exception, principalement, des revenus de remplacement, tous les contribuables payent la CSG, quels que soient leurs revenus, dès le premier euro de revenu.

Chaque catégorie de revenu est soumise à une CSG différente (ou à un taux différent), à laquelle s'ajoute la CRDS à un taux unique de 0,5 % et, pour les revenus du capital, des prélèvements sociaux additionnels :

- les revenus d'activité sont soumis à la CSG à un taux de 7,5 % ;
- les revenus de remplacement (pensions et retraites, allocations chômage) sont soumis à la CSG au taux normal de 6,6 % ou, pour les foyers relativement modestes⁴ mais non exonérés, au taux réduit de 3,8 %. Les foyers les plus modestes⁵ sont cependant exonérés de CSG et de CRDS sur les revenus de remplacement. Ainsi, la CSG sur les revenus de remplacement revêt la particularité, malgré l'absence de barème similaire à celui de l'IR, d'être progressive. Depuis 2013, une contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA)

s'applique en outre aux pensions au taux de 0,3 %, sauf pour les foyers éligibles à l'exonération ou au taux réduit de CSG ;

- les revenus du capital (revenus du patrimoine et produits de placement) sont soumis à la CSG au taux de 8,2 %. En y ajoutant la CRDS et les prélèvements additionnels (6,8 %), les prélèvements sociaux sur ces revenus s'élèvent au total à 15,5 %. À noter toutefois que les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (*cf. infra*) ne sont pas dus lorsque leur montant annuel est inférieur au seuil de recouvrement de 61 €, ce qui correspond à 390 € de revenus.

c Les prélèvements sociaux sont pour l'essentiel recouvrés à la source mais une part est recouvrée sur rôle

Les prélèvements sociaux sont recouvrés à la source pour la plupart des revenus. Il en va ainsi pour les salaires, les revenus de remplacement et les produits de placement (intérêts, dividendes, produits d'assurance-vie, plus-values immobilières), pour lesquels la retenue à la source est opérée par les tiers payeurs. La CSG-CRDS sur les salaires est versée aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) en même temps que les cotisations sociales.

Les revenus d'activité non salariaux donnent lieu à des versements provisionnels en année N de la part de leurs titulaires aux organismes sociaux (régime social des indépendants), une régularisation ayant lieu en octobre de l'année N+1. L'avis d'imposition permet à cette date d'avoir une vision exacte de ces revenus.

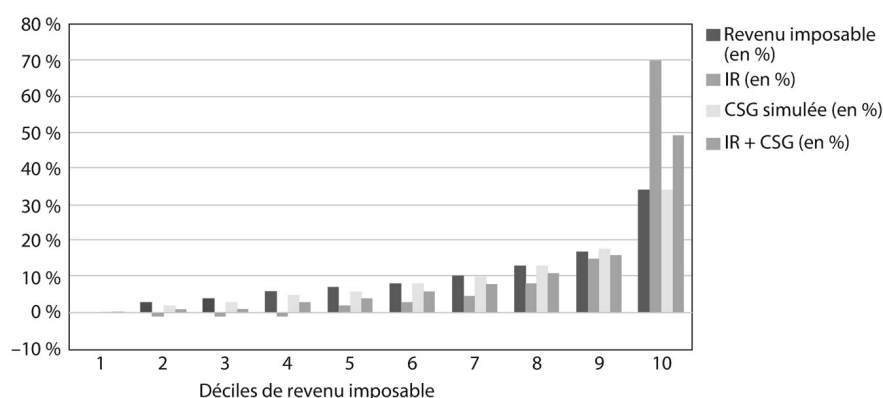
Enfin, les revenus du patrimoine, à savoir essentiellement les revenus fonciers et les plus-values sur valeurs mobilières, sont recouvrés comme l'IR. Depuis 2013, ces prélèvements sociaux sont même recouvrés sur le même article de rôle que l'IR. Ainsi, pour les revenus du capital, deux CSG distinctes, que différencient leurs modalités de recouvrement, coexistent.

2 Faut-il encore réformer l'impôt sur le revenu ?

2.1 L'impôt sur le revenu présente certains défauts, malgré les réformes successives

- a Les dispositifs dérogatoires nombreux affaiblissent le rendement, la progressivité et la lisibilité de l'impôt sur le revenu

Une caractéristique de l'IR est moins de la moitié des foyers fiscaux en sont redevables⁶. En 2012, 70 % de l'impôt sur le revenu au barème était dû par le dernier décile de revenu, c'est-à-dire par les foyers dont le revenu imposable est supérieur à 47 030 €⁷ (cf. [graphique 1](#)) – cette concentration devrait du reste s'accroître sous l'effet des mesures adoptées sous le quinquennat de M. Hollande.



Source : auteurs (d'après les données présentées par le rapport Auvigne-Lefebvre sur la fiscalité des ménages d'avril 2014, page 14 : données DLF, revenus 2011).

Graphique 1 – La concentration de l'imposition des revenus – répartition par déciles de revenu imposable de l'IR et de la CSG

En soi, s'agissant d'un impôt progressif, cette situation n'est pas anormale : les foyers aux revenus les plus élevés contribuent davantage et ceux aux revenus modestes ou moyens sont dispensés de cet effort. Bien entendu, d'autres modèles d'imposition des revenus, basés par exemple sur l'imposition de tous, sont possibles.

Cependant, cette situation est pour partie due à l'importance des dépenses fiscales applicables en matière d'IR. Leur estimation pour 2017 est en effet, sans même tenir compte des dépenses fiscales communes à l'IR et à l'IS, de 32,5 Md€⁸. Cette dépense totale est à comparer à des recettes nettes

prévisionnelles d'IR de 73,4 Md€ : 31 % des recettes théoriques d'IR donne lieu à des dépenses fiscales.

Moins de 40 % de la dépense fiscale relative à l'IR est le fait de réductions et crédits d'impôt, les autres niches (exonérations, abattements, demi-parts de quotient familial dérogatoires, taux d'imposition spécifiques...) étant plus coûteuses. Si, individuellement, certaines réductions d'impôt, notamment celles en faveur de l'investissement outre-mer, peuvent avoir un effet important sur la cotisation d'impôt de foyers aisés, les « niches » répondent en réalité majoritairement à des objectifs d'ordre social et profitent à des foyers aux revenus modestes ou moyens.

Parmi les 14 dépenses fiscales dont le coût prévisionnel pour 2017 est le plus élevé, six sont relatives à l'IR : l'abattement sur les pensions (4,2 Md€), le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (au total 3,5 Md€), l'exonération des prestations sociales et familiales (2,0 Md€), le crédit d'impôt pour la transition énergétique (1,7 Md€), la déduction des dépenses de réparation et d'amélioration du logement (1,6 Md€) et le régime d'imposition des produits d'assurance-vie (1,5 Md€).

b L'imposition sur le revenu a été réaménagée à plusieurs reprises

Tout d'abord, comme mis en évidence plus haut, l'imposition des revenus a profondément évolué depuis 1990 avec la création de la CSG d'abord, dont le taux a progressivement augmenté, puis de la CRDS (1996), des prélèvements sociaux additionnels sur les revenus du capital et, en dernier lieu, de la CASA (2013) – sans oublier la CEHR instituée en 2011.

L'IR proprement dit a également connu plusieurs réformes importantes, dont celle consistant à créer un impôt négatif. La prime pour l'emploi (PPE), instituée en 2001, était en effet un crédit d'impôt accordé à raison de l'acquisition de revenus d'activité : alors qu'un revenu représente une faculté contributive permettant de payer un impôt, il donne ici droit à un avantage fiscal dont l'objet est d'inciter les actifs modestes à occuper un emploi et de les soutenir financièrement⁹. La PPE et le revenu de solidarité active « activité » ont été remplacés en 2016 par une nouvelle prestation en faveur des travailleurs modestes : la prime d'activité.

En 2005, le barème de l'IR a été réformé pour plus de lisibilité. Il a été simplifié en passant de 7 à 5 tranches et, surtout, une « opération vérité sur le tarif » a été réalisée, par l'intégration de l'abattement de 20 % sous forme d'une baisse sensible des taux du barème – le taux marginal supérieur étant ramené de 48 % à 40 %. Cet abattement s'appliquait aux revenus dont le montant était en principe fidèle à la réalité des revenus perçus, notamment les salaires et les revenus professionnels certifiés par un organisme de gestion agréé. Les autres revenus professionnels, non certifiés, sont en effet présumés sous-déclarés, ce qui justifie un différentiel d'imposition. Ce dernier existe toujours mais sous la forme d'une majoration de 25 % des revenus, qui est parfaitement équivalente à l'absence d'abattement de 20 %.

La LFI 2013 a renforcé la progressivité de l'IR. Premièrement, la plupart des revenus du capital ont été « barémisés », c'est-à-dire soumis au barème progressif de l'IR avec suppression de l'option pour le PFL. Deuxièmement, une nouvelle tranche à 45 % pour les revenus supérieurs à 150 000 € par part a été introduite. Troisièmement, le plafond du quotient familial a été diminué de 2 336 € à 2 000 € par demi-part, avant d'être ramené à 1 500 € par la LFI 2014. En outre, le plafonnement global des avantages fiscaux (cf. [chapitre 22](#)) a été durci par la diminution du plafond en valeur absolue (10 000 € en principe) et la suppression de la part variable en fonction du revenu.

Enfin, le « bas du barème » de l'impôt sur le revenu a été allégé de 2014 à 2017. En 2014, une réduction d'impôt exceptionnelle en faveur des ménages modestes (jusqu'à 1,3 SMIC) avait été votée de manière rétroactive, pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et, surtout, refaire sortir de l'IR les foyers qui y étaient entrés suite au gel du barème de l'IR deux années de suite. En LFI 2015, pour prolonger et amplifier cet effort, le gouvernement Valls a, en premier lieu, supprimé la première tranche d'imposition (à 5,5 %) du barème de l'IR et réajusté ce dernier en conséquence, pour éviter que les ménages déjà imposés dans la tranche à 14 % ou au-delà ne soient gagnants. En second lieu, il a renforcé et réaménagé la décote, par sa conjugaison partielle et sa pentification (cf. [encadré 1](#)). Au total, cette réforme a bénéficié à environ 9 millions de foyers, dont 3 millions seraient devenus non imposables. En LFI 2016, la décote a été renforcée et « dépentifiée » pour en faire bénéficier davantage de foyers (3 millions supplémentaires). Enfin, en LFI 2017, la réduction d'impôt de 20 % en faveur des classes moyennes (cf. [encadré 1](#)), qui doit bénéficier à 5 millions de foyers, a encore étendu le champ des bénéficiaires de baisses d'impôt (hors autres mesures) durant le

quinquennat 2012-2017.

c La qualité de service de l'administration fiscale a été améliorée

En parallèle, l'administration fiscale s'est réformée afin de renforcer la qualité de service et ainsi renforcer le consentement à l'impôt du contribuable. D'abord par la simplification des démarches fiscales.

Depuis 2006, les contribuables reçoivent une déclaration de revenus pré-remplie par l'administration, grâce aux informations qu'elle collecte auprès d'autres organismes (notamment les URSSAF) et de tiers. Le contribuable n'a plus qu'à vérifier et, le cas échéant, compléter la déclaration. Les coûts de gestion pour l'administration en sont réduits (moins de vérifications manuelles à faire), de même que la sous-déclaration et les omissions déclaratives.

La télédéclaration (au lieu de la traditionnelle déclaration papier), introduite en 2002, réduit également les coûts de gestion et simplifie l'opération pour le contribuable. De 2003 à 2010, une réduction d'impôt de 20 € était applicable pour les primo-télédeclarants. En 2015, 40 % des contribuables déclaraient leurs revenus en ligne, ce qui est apparu insuffisant. C'est pourquoi la déclaration de revenus en ligne (et non plus papier) devient progressivement obligatoire depuis 2016, d'abord pour les foyers plus aisés puis pour tous à compter de 2019 – à l'exception des foyers déclarant ne pas être en situation de télédéclarer.

Par ailleurs, dès 2004, le programme « Pour vous faciliter l'impôt » s'est traduit par des engagements de service à l'utilisateur : interlocuteur identifié, réponse immédiate aux appels téléphoniques, aux courriers sous 30 jours, aux courriels sous 48 heures, droits et devoirs du contribuable vérifiés, etc. La fusion de l'ex-direction générale des impôts (DGI) et de l'ex-direction générale de la comptabilité publique (DGCP) à compter de 2007 (cf. [chapitre 28](#)) a en outre permis de regrouper les services en charge du calcul de l'impôt et de son recouvrement, ce qui est plus lisible pour l'utilisateur.

Enfin, les modalités de paiement de l'impôt ont été grandement modernisées, c'est-à-dire facilitées et rendues plus efficaces. D'une part, la faculté de payer son IR de manière mensualisée a été ouverte. Historiquement, l'IR est

payé par tiers provisionnels : le redevable paye en N+1 l'impôt dû au titre de N, en se référant à l'impôt payé en N au titre de N-1. En pratique, l'impôt payé est divisé par trois et les deux premiers tiers sont dus en février et en mai. En août-septembre, après la réception de l'avis d'imposition, le redevable règle le solde. Ce système ne permet pas une gestion aisée de leur trésorerie par les ménages, d'où l'introduction de la mensualisation, qui fonctionne selon le même principe que les tiers provisionnels mais avec deux différences : elle n'est possible que dans le cadre d'un prélèvement automatique et elle est répartie entre dix mensualités de janvier à octobre (jusqu'à douze mensualités lorsque le solde, payé en principe lors de la dixième mensualité, est important). En 2015, 58 % des contribuables imposés ont opté pour la mensualisation.

D'autre part, le « télépaiement » ou paiement dématérialisé a été largement ouvert. Outre le prélèvement mensualisé, il est possible, dans le cadre du système des tiers provisionnels, de recourir au « prélèvement à l'échéance », qui est une forme de prélèvement automatique (8,1 % y recourent en 2015) ou au paiement sur internet, le contribuable procédant soi-même au paiement sur son espace personnel sur impots.gouv.fr (7,3 %). Au total, ce sont 73,6 % des foyers imposés qui recourent au paiement dématérialisé, ce qui réduit d'autant la part des paiements par chèque ou en espèces – et donc les coûts de gestion afférents. La possibilité de payer ses impôts en espèces a du reste été beaucoup réduite en 2014, avec l'introduction d'un plafond de 300 € par paiement (au lieu de 3 000 € précédemment).

2.2 Des réformes plus profondes permettraient de rendre l'imposition des revenus plus lisible

Des réformes plus profondes seraient nécessaires pour adapter l'impôt sur le revenu aux attentes des citoyens et améliorer la cohérence de l'imposition des revenus

a Vers une imposition des revenus de l'année en cours ?

Certes, la modernisation de l'administration fiscale permet d'ores et déjà d'atteindre de nombreux avantages attendus d'un prélèvement à la source de

l'IR (cf. [encadré 2](#)).

La déclaration préremplie permet d'atteindre les objectifs de simplification et de moindre sous-déclaration qui sont aussi ceux du prélèvement à la source. De même, la télédéclaration et le télépaiement ont déjà permis de réduire les coûts de gestion et d'alléger les démarches déclaratives et de paiement. Enfin, le succès de la mensualisation lisse les recettes fiscales pour l'État et facilite la gestion de trésorerie pour les contribuables.

Certes, ces évolutions démontrent aussi que le passage à un système de prélèvement à la source n'est pas hors de portée : l'administration fiscale a développé des systèmes efficaces d'échange d'informations avec les organismes sociaux et les tiers payeurs et dispose d'une bonne connaissance des revenus des particuliers, de sorte qu'elle pourrait, pour la plupart des revenus mais non leur intégralité, se passer de déclaration.

Par ailleurs, les contribuables disposent, en cas d'évolution – notamment à la baisse – de leurs revenus, de la possibilité de moduler leurs mensualités ou leurs tiers provisionnels : s'ils anticipent que l'impôt dû au titre de N sera plus faible que celui dû au titre de N-1, il est effectivement juste qu'ils ne fassent pas d'avance de trésorerie à l'État. Davantage encore, pour payer un impôt effectivement dû au titre de l'année précédente mais que l'on n'a pas toujours les moyens de payer en cas de baisse de revenus, les contribuables peuvent demander des délais de paiement : depuis 2004, tous les contribuables dont les revenus diminuent d'au moins 30 % d'une année sur l'autre bénéficient ainsi sur demande de délais de paiement de six mois au minimum. En outre, au titre de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (LPF), les redevables en état de gêne financière peuvent solliciter une remise gracieuse exceptionnelle de l'impôt à payer – ce dernier peut alors être partiellement voire totalement effacé.

ENCADRÉ 2 : AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Recouvrer l'impôt à la source, de manière définitive ou non, est porteur d'avantages et d'inconvénients tant pour l'État, les contribuables et les tiers opérant la retenue à la source.

Avantages

De manière générale : simplification et lisibilité accrues.

Pour l'État :

- moindre coût de gestion, sous réserve que l'intervention de l'administration fiscale soit effectivement allégée, ce qui dépend de son rôle dans le cadre de la retenue à la source puis de l'existence d'une régularisation ;
- accroissement du rendement via une diminution de la fraude et des omissions (sous-déclaration) ;
- gain de trésorerie (les revenus de l'année N sont en principe plus élevés que ceux de l'année N-1) et lissage des recettes fiscales, en particulier si la retenue est à la source est perçue et reversée mensuellement ;

Pour les contribuables :

- fin du décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt, qui est problématique pour les contribuables dont le revenu fluctue fortement d'une année sur l'autre ou en cas de perception de revenus exceptionnels ;
- meilleur consentement à l'impôt, dans la mesure, d'une part, où il n'est pas directement décaissé et apparaît ainsi comme plus indolore et, d'autre part, où il est plus adapté aux facultés contributives contemporaines.

Pour l'économie :

- la contemporanéité du prélèvement de l'IR assure, dans la mesure où le prélèvement s'adapte effectivement aux variations de revenus, un caractère plus contra-cyclique de l'IR (le prélèvement baisse dès que les revenus baissent) ;
- dans cette même mesure, les contribuables ont un moindre besoin de constituer une épargne de précaution, ce qui est de nature à favoriser la consommation.

Inconvénients

Pour l'État : à court terme, la mise en place d'une retenue à la source induit des coûts de gestion (développements informatiques...) ; en régime de croisière, les coûts de gestion ne sont pas nécessairement moindres qu'en cas de recouvrement en N+1.

Pour les contribuables :

- si leur situation personnelle n'est pas prise en compte pour déterminer le taux de la retenue à la source, cette dernière se traduit soit par un trop versé (et donc une perte sèche ou, en cas de régularisation, une avance de trésorerie), soit par une insuffisance de versement (le solde étant le cas échéant à régler lors de la régularisation) ;
- si leur situation personnelle est prise en compte et connue, notamment, de l'employeur, un problème de confidentialité se pose et les relations de travail sont susceptibles d'être perturbées ;
- perte en trésorerie au bénéfice de l'État (contrepartie du gain précité pour l'État).

Pour les tiers payeurs (employeurs, caisses de retraite, établissements financiers, notaires) : coût de gestion (« impôt papier »), en particulier si le taux de la retenue à la source est personnalisé.

Cependant, ces solutions ne résolvent pas le problème de fond lié au décalage d'un an entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt dû au titre

de ces derniers. Dès lors, deux solutions peuvent légitimement être envisagées ou se combiner : demander aux tiers payeurs d'opérer une retenue à la source et/ou payer son impôt de l'année N par des acomptes « contemporains » (*i.e.* en année N), quitte à effectuer une régularisation (positive ou négative) en N+1 lorsque l'ensemble des revenus sont connus. La première solution n'étant pas envisageable en l'absence de tiers payeurs susceptibles d'opérer le prélèvement (bénéfices professionnels, loyers...), elle ne pourrait être totale et devrait se combiner soit avec le système actuel, soit avec la seconde solution.

En tout état de cause, les caractéristiques de l'impôt sur le revenu (progressivité) et les exigences constitutionnelles (*cf.* [chapitre 5](#)) ne sont en première analyse pas compatibles avec une retenue à la source définitive dépourvue de régularisation, appuyée sur une déclaration de revenus, en N+1 : l'impôt ne peut en effet être calculé qu'*a posteriori* une fois l'ensemble des revenus du foyer connu. Cet état de fait relativise voire anéantit tant le potentiel d'économies en coûts de gestion que le service offert au contribuable (en particulier si le taux de la retenue à la source ne peut être adapté à sa situation personnelle).

La retenue à la source serait naturellement plus aisée et plus utile dans le cadre de l'instauration d'une taxation purement proportionnelle (« *flat tax* ») avec une imposition individuelle, qui pourrait cependant être contestée politiquement, voire constitutionnellement, au regard des principes de l'IR depuis 1914. Sans aller jusque-là, il serait possible d'opter pour des solutions intermédiaires, plus satisfaisantes en termes de progressivité mais malgré tout contestables en équité. Ainsi, une retenue à la source (partiellement) libératoire pourrait être introduite sur les salaires et les pensions sur la base d'un barème progressif, une régularisation n'intervenant que sur option du contribuable ou bien à titre obligatoire à partir d'un certain niveau de salaire ; une telle retenue à la source existe déjà pour les contribuables non-résidents. Alternativement, un système inspiré de la CSG sur les revenus de remplacement pourrait être mis en place : un barème simplifié fonction des revenus du foyer en N-2, sans régularisation ultérieure. Une chose est sûre : en matière fiscale, l'équité est l'ennemie de la simplicité.

Enfin, en cas de basculement vers une imposition des revenus de l'année en cours se poserait la question de l'année de transition. Il n'est en effet pas envisageable de demander à un contribuable de régler cette année deux

années d'IR, une selon l'ancien système, une selon le nouveau. La solution la plus commode et la plus lisible est à l'abandon par l'État d'une année de revenus (« année blanche ») mais qui devrait être assortie de mécanismes anti-abus – pour éviter que des contribuables ne concentrent la perception de leurs revenus sur cette année – et circonscrite aux revenus concernés par la transition, notamment en excluant les revenus du capital d'ores et déjà soumis à un acompte voire à un prélèvement définitif lors de l'année en cours. Cette transition ne se traduirait pas par un coût budgétaire – une pleine année d'impôt étant au total perçue –, à la condition de maintenir le principe du versement des réductions et crédits d'impôt en N+1 et donc de ne pas tenir compte d'avantages fiscaux non encore acquis pour déterminer le taux de la retenue à la source ou le montant des acomptes contemporains.

Ce sont ces solutions que le législateur a retenues dans le cadre de l'instauration du prélèvement à la source prévu par la LFI 2017 pour l'année 2018 mais dont la mise en œuvre pourrait être repoussée d'un an à la suite de l'élection présidentielle de 2017, au bénéfice d'une expérimentation et le cas échéant d'ajustements. La réforme votée se limite au seul recouvrement de l'IR, sans modification de ses modalités de calcul. Le prélèvement à la source en année N donnera donc lieu à une régularisation en N+1, à l'occasion de laquelle les contribuables bénéficieront des réductions et crédits d'impôt. La réforme concerne tant les revenus salariaux et assimilés, qui feront l'objet d'un « vrai » prélèvement à la source en fonction du dernier taux d'imposition connu, que les bénéfices des travailleurs indépendants et les revenus fonciers, qui donneront lieu à des acomptes en fonction de l'IR acquitté à ce titre lors de la dernière année connue. Le taux de prélèvement personnalisé sera communiqué aux employeurs et autres tiers préleveurs par l'administration directement, mais les salariés auront la possibilité de demander l'application d'un taux neutre résultant d'un barème par défaut, quitte à verser un acompte complémentaire si ce taux neutre est insuffisant. Le taux pourra même être individualisé pour les couples et actualisé en cas de changement de situation. Enfin, les revenus 2017 (selon le calendrier de la réforme votée fin 2016) seront imposés selon les modalités habituelles en 2018 mais cette imposition sera neutralisée par l'attribution d'un crédit d'impôt « modernisation du recouvrement » égal à la fraction de l'IR due à raison de revenus concernés par la réforme, ce qui permettra tout à la fois d'éviter un double prélèvement en 2018 et de sauvegarder les droits aux réductions et crédits d'impôt acquis au titre de l'année 2017.

b L'articulation avec les autres impositions des revenus pourrait être améliorée radicalement

Au-delà de la question du recouvrement de l'IR et des réformes déjà effectuées, notamment l'accentuation de la progressivité de l'IR en LFI 2013, se pose la question de la cohérence de l'imposition des revenus en France.

Premièrement, le choix, en partie « temporaire », de surtaxer les hauts revenus par une taxe exceptionnelle distincte de l'IR (la CEHR) nuit à la lisibilité de ce dernier. Or il pourrait être envisagé de l'intégrer dans le barème de l'IR, sous la forme d'une tranche supplémentaire – éventuellement deux.

Certes, le caractère plus large de l'assiette de la CEHR pourrait conduire à une perte budgétaire dans cette opération, sauf à compenser cette perte d'assiette par une hausse de taux. Mais soit l'assiette de l'IR permet d'appréhender correctement les facultés contributives des redevables et il est équitable qu'elle soit aussi utilisée pour l'ensemble de l'imposition des hauts revenus, soit ce n'est pas le cas et il convient de la réformer. À noter qu'une des différences d'assiette réside dans le fait que la CEHR ne tient pas compte de l'abattement de 40 % sur les dividendes, destiné à neutraliser la double imposition des bénéfices distribués, imposés dans le cadre de l'IS puis de l'IR.

Bien évidemment, le principe de l'extinction de la CEHR lors du retour à l'équilibre des comptes publics pourrait être sauvegardé par l'engagement, politique ou juridique, de supprimer cette tranche supplémentaire à cet horizon temporel.

Deuxièmement, la cohérence des prélèvements sociaux et leur articulation avec l'IR ne paraissent pas satisfaisantes en équité et en lisibilité. S'agissant des prélèvements sociaux, dès lors qu'ils sont des impôts et non des cotisations sociales, il n'existe pas de raison valable pour qu'ils s'appliquent de manière différente selon les catégories de revenus : une plus grande homogénéité devrait être recherchée, qui pourrait passer par la diminution des avantages dont bénéficient les titulaires de revenus de remplacement modestes ou à revenus moyens et l'allègement de la pression fiscale, plus élevée, pesant sur les titulaires de revenus du capital.

S'agissant de la coexistence de deux impôts sur le revenu, elle n'est pas en soi problématique au regard de leurs objets différents. Toutefois, elle aboutit

à des paradoxes, résidant notamment :

- dans les efforts pour alléger la pression fiscale des ménages modestes ou à revenus moyens, notamment des actifs par la PPE puis la prime d'activité, alors que les prélèvements sociaux sont parallèlement acquittés ;
- dans le fait qu'une fraction de la CSG est déductible de la base imposable à l'IR, sauf pour les revenus non soumis au barème progressif, ce qui réduit l'assiette de ce dernier et conduit en outre à la circonstance curieuse que les contribuables sont imposés sur une fraction de revenus qu'ils ne perçoivent pas (la fraction non déductible de CSG et les autres prélèvements sociaux) ;
- dans la territorialité plus limitée de la CSG qui, du fait de son affectation aux ASSO, n'est due que par les résidents fiscaux français à la condition, s'agissant des revenus d'activité, qu'ils soient affiliés à un régime obligatoire de sécurité sociale¹⁰ : l'existence d'impôts spécifiques conduit à favoriser les non-résidents au regard des résidents et nuit à la cohérence de l'imposition des revenus.

C'est pourquoi la fusion de l'IR, de la CSG et des autres prélèvements peut légitimement être envisagée. Mais une telle perspective soulève la question des objectifs d'une telle réforme : cette dernière serait-elle de lisibilité et de cohérence ou procéderait-elle d'une volonté d'accentuer encore la progressivité de l'imposition des revenus ? ou au contraire d'instituer une *flat tax* généralisée ?

Au-delà des contraintes constitutionnelles, réelles, le visage d'un impôt sur le revenu unique dépendrait très largement des choix que formerait le législateur. En revanche, une chose paraît certaine : la réforme serait immanquablement à l'origine d'importants effets redistributifs (selon la composition des revenus des foyers et les choix d'assiette, selon la composition des foyers, selon l'évolution des dépenses fiscales...), qui ne seraient pas nécessairement souhaités et maîtrisés. Elle ferait par conséquent de très nombreux gagnants et perdants et, du fait de sa complexité, ne serait par ailleurs pas sans risque opérationnel et budgétaire (problèmes de mise en œuvre, erreurs dans les prévisions...). En affichage, à pression fiscale constante, une fusion conduirait aussi à afficher des taux d'imposition fort élevés.

Par conséquent, il paraît à court terme voire moyen terme plus raisonnable de

chercher à atteindre les objectifs poursuivis par le législateur, par exemple l'accentuation de la progressivité et de l'équité de l'imposition des revenus, en réformant directement l'IR et/ou les prélèvements sociaux. Ce faisant, il est tout à fait possible de rapprocher progressivement les caractéristiques de ces différents impôts, de manière à faciliter le moment venu une éventuelle fusion.

*

L'IR est aussi l'impôt par excellence car il a été doté d'objectifs innombrables : outre les objectifs de rendement et, surtout, d'équité, moult mécanismes et dépenses fiscales inscrivent l'IR dans des politiques publiques variées. Si la complexité du calcul de l'IR et son caractère parfois opaque pour le grand public peuvent s'expliquer par son raffinement dans l'art d'appréhender les facultés contributives, la fiscalité dérogatoire excessive, réelle et ressentie, qui se déploie dans le cadre de l'IR mine l'image de cet impôt, sur lequel les critiques se sont concentrées. Aussi, pour rendre l'imposition des revenus plus lisible et plus équitable, il n'est pas indispensable de chercher à fusionner les différentes impositions existantes sur le revenu. Plus séduisants sont les efforts de réduction des dépenses fiscales et d'amélioration de la lisibilité du calcul de l'IR, qui permettraient de faire du paiement de ce dernier un acte civique plus largement partagé qu'aujourd'hui.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Les faiblesses de l'impôt sur le revenu
- Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu est-il une réforme pertinente ?
- Impôt sur le revenu et CSG
- Progressivité et CSG
- La fiscalité française est-elle progressive ?
- Volet social et volet fiscal de la politique familiale
- Analysez et commentez le [graphique 1](#)

RÉFÉRENCES

Conseil des prélèvements obligatoires, Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ? 2015.

Rapport du gouvernement sur les modalités de mise en œuvre d'une fusion IR-CSG et sur la retenue à la source de l'IR, 2012.

1. La résidence fiscale en France suppose qu'un des critères de domiciliation fixés par le droit interne soit rempli : critère personnel (foyer en France), professionnel (activité en France) ou économique (centre des intérêts économiques en France). En cas de conflit entre les législations de différents pays sur la domiciliation d'un contribuable, les critères fixés par les conventions internationales prévalent.

2. Seuils applicables pour l'imposition des revenus 2016.

3. Source des données : PLF 2017.

4. Disposant, pour la CSG 2017, d'un RFR au titre de l'année N-2 compris dans des limites dépendant du quotient familial (*e.g.* entre 10 996 et 14 375 € pour un célibataire en métropole) ; ces limites sont indexées sur l'inflation. Avant 2015, bénéficiaient du taux réduit les foyers qui n'avaient pas été imposables l'année précédente, ce qui était inéquitable (des foyers aisés mais bénéficiant de réductions d'impôt étaient éligibles au taux réduit).

5. Disposant, pour la CSG 2017, d'un RFR au titre de l'année N-2 inférieur à la limite d'application du taux réduit.

6. En 2015, 45,6 % des foyers étaient imposables à l'IR, soit 17,1 millions sur 37,4 millions. Cette proportion est en baisse par rapport à 2012 (49,7 %). Cette diminution, due aux baisses d'impôt successives en « bas de barème », devrait s'amplifier en 2016.

7. Cf. rapport sur la fiscalité des ménages remis le 13 mai 2014 par Dominique Lefebvre et François Auvinne.

8. Source : PLF 2017.

9. La PPE a été créée après l'échec de l'institution d'une « ristourne » de CSG sur les revenus d'activité pour les travailleurs modestes, censurée par le CC (décision n° 2000-437 DC du 19/12/2000, LFSS 2000) pour cause de rupture d'égalité devant les charges publiques, la ristourne ne tenant pas compte de l'ensemble des revenus du foyer.

10. Le critère de résidence fiscale n'est pas exigé par l'Union européenne. Il y a d'ailleurs été fait exception pour les revenus fonciers et les plus-values immobilières des non-résidents depuis 2012. En revanche, la CJUE (26 février 2015, de Ruyter, C-623/13) est venue préciser que le critère d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale s'imposait à l'ensemble des prélèvements affectés à la sécurité sociale, y compris sur les revenus du capital. Cette jurisprudence est à l'origine de contentieux et de difficultés opérationnelles, qui appellent une réforme des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Pour lever l'obstacle européen, ces derniers ont été affectés à des organismes ne relevant pas du champ de la sécurité sociale.

CHAPITRE 24

La fiscalité du patrimoine

SOMMAIRE

[1 L'imposition du patrimoine est parcellaire et composite](#)

[2 Une fiscalité du patrimoine peu cohérente et peu efficace](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Stock et flux de patrimoine
- ◆ ISF, taxes foncières, DMTG, DMTO
- ◆ Bouclier fiscal, plafonnement ISF
- ◆ Revenus fictifs ou latents

Faut-il taxer le patrimoine ? Si oui, vaut-il mieux taxer le stock ou les flux de patrimoine ? Si l'ensemble des pays de l'OCDE répondent par l'affirmative à la première question, la réponse à la seconde question fait moins consensus. Cette dernière fut posée explicitement lors du débat sur la 1^{re} LFR 2011. Cette loi du 29 juillet 2011 avait en effet pour principal objet de réformer la fiscalité du patrimoine, en allégeant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) mais en alourdissant les droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Or l'ISF frappe la détention d'un patrimoine, alors que les DMTG sont dus lors de sa transmission. Telle est bien la distinction entre le stock de patrimoine (un ensemble de bien ou de droits détenus à un moment donné) et les flux de patrimoine (les mutations, par cession ou par transmission, et les revenus que procure sa détention).

D'un point de vue budgétaire, on recherchera le mode de taxation du patrimoine qui apporte les ressources les plus fiables et les plus dynamiques

pour les administrations publiques. D'un point de vue social et politique, il paraît préférable de retenir le mode de taxation qui est le plus équitable et répartit au mieux la charge fiscale en fonction des capacités contributives de chacun. Enfin, d'un point de vue économique, la taxation du patrimoine peut être dessinée de façon à être favorable à l'activité économique. Autant d'objectifs distincts, dont la diversité est susceptible d'expliquer la pluralité de la fiscalité du patrimoine.

1 L'imposition du patrimoine est parcellaire et composite

Une photographie de la fiscalité du patrimoine révèle une réalité pluriforme. Cette situation trouve des éléments d'explication dans la diversité des finalités poursuivies par chaque impôt.

1.1 L'imposition du patrimoine est éclatée et partielle

a Tant le stock que les flux de capitaux sont taxés

La fiscalité du patrimoine est éclatée puisqu'elle porte tant sur la détention du capital que sur ses flux.

En ce qui concerne l'imposition du stock, on compte d'abord les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB). Elles ne frappent certes que la fraction du patrimoine composée de biens immobiliers, mais elles sont dues par l'ensemble des propriétaires. Tant les ménages que les entreprises, qu'ils soient ou non fortunés, acquittent les taxes foncières pour chaque bien immobilier possédé.

L'ISF représente certes une charge non négligeable pour ceux qui l'acquittent mais ces derniers ne sont qu'une minorité. 340 000 foyers étaient redevables de l'ISF en 2015. En effet, cet impôt est dû sur l'ensemble du patrimoine, y compris les biens immobiliers déjà imposés aux taxes foncières, mais seulement à compter d'un patrimoine taxable égal ou supérieur à 1,3 M€. Les

caractéristiques de cet impôt sont précisées dans l'encadré 1.

ENCADRÉ 1

L'ISF, un impôt frappant la détention de patrimoine par les ménages

Fait générateur : l'ISF est dû annuellement au 1^{er} janvier.

Assiette : valeur vénale nette du patrimoine (=valeur vénale – dettes).

Territorialité : ensemble du patrimoine détenu en France et à l'étranger pour les contribuables domiciliés en France ; patrimoine détenu en France seulement pour les contribuables domiciliés hors de France.

Toutefois, pour inciter les non-résidents à venir s'installer en France (hormis ceux qui ont été domiciliés en France au cours des cinq années précédentes), les personnes qui transfèrent leur domicile en France sont imposables, pendant les cinq années suivant leur installation en France, à raison de leurs seuls biens situés en France.

Redevable : foyer fiscal au sens de l'ISF, défini comme le couple et ses enfants mineurs. À la différence du foyer au sens de l'IR, qui renvoie s'agissant du couple aux époux et aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS), le foyer au sens de l'ISF est aussi constitué par des personnes vivant en concubinage notoire. Il est fait masse du patrimoine de chacun des membres du foyer avant d'appliquer le barème et aucun quotient familial ni dispositif équivalent n'est appliqué.

Barème : progressif (*cf.* tableau 3 *infra*).

Recouvrement : déclaratif. En deçà de 2,57 M€ de patrimoine, les redevables déclarent leur patrimoine sur leur déclaration de revenus et reçoivent un avis d'imposition. Au-delà, ils souscrivent avant le 15 juin une déclaration spéciale d'ISF et l'accompagnent du paiement de l'impôt calculé par leurs soins.

S'agissant de l'imposition des flux de patrimoine, on compte d'abord celle des revenus du patrimoine, dans le cadre général de l'imposition des revenus (*cf.* [chapitre 23](#)).

Le patrimoine est ensuite taxé lorsqu'il change de propriétaire, que ce soit par mutation à titre gratuit (donation et succession) ou à titre onéreux (cession). Les DMTG reposent sur des barèmes progressifs, variables selon le lien de parenté entre l'ancien et le nouveau propriétaire. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui s'appliquent aux cessions de biens immobiliers et à certaines cessions de biens mobiliers, sont à l'inverse déterminés par un taux proportionnel.

b Une part importante du patrimoine des ménages échappe

à la taxation

Les paramètres des impôts pesant sur le patrimoine et leurs exceptions font que, selon les impôts, la plus grande part du patrimoine peut ne pas être imposée.

Ainsi, en ce qui concerne l'ISF, il n'est premièrement dû que par les ménages, ce qui exclut le patrimoine propre aux personnes morales qui représente 25 % du patrimoine français. Deuxièmement, sur une assiette potentielle de 10 500 Md€ (patrimoine des ménages français¹), à peine plus de 4 % sont *in fine* imposés². Cette circonstance conduit M. Olivier Fouquet, président de section honoraire au Conseil d'État, à s'interroger sur la constitutionnalité de l'assiette de l'ISF, dans la mesure où les principes constitutionnels ne s'opposent plus, en l'état de la jurisprudence du CC (cf. décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010), à ce que des biens non productifs de revenus figurent dans son assiette. Or de nombreux biens sont exonérés totalement (les biens professionnels, les objets d'antiquité, d'art et de collection...) ou partiellement (à hauteur de 75 %, les titres d'entreprise faisant l'objet d'un engagement de conservation ou « pacte Dutreil », les bois et forêts...), ce qui conduit à une situation d'inégalité devant l'impôt : selon la composition du patrimoine des ménages, la cotisation sera élevée ou... nulle.

En outre, le plafonnement de l'ISF en fonction des revenus (cf. [encadré 2](#)) conduit aussi à des inégalités entre contribuables assujettis à l'ISF, selon que les revenus dont ils ont effectivement la disposition sont élevés ou non et même à des abus.

La situation est différente en matière de taxes foncières, qui ne connaissent pas d'exonérations majeures. S'agissant des ménages, seuls ceux à revenus modestes et répondant à certaines caractéristiques, notamment d'âge, sont exonérés de TFPB sur leur résidence principale. En revanche, l'assiette de ces taxes est biaisée par le caractère suranné des valeurs locatives foncières (cf. [chapitre 16](#)).

Les revenus du capital sont soumis à un taux global de prélèvements sociaux élevé (15,5 %, à comparer à un taux de 8 % pour les revenus d'activité) mais bénéficient de mesures dérogatoires, particulièrement à l'impôt sur le revenu (abattement de 40 % sur les dividendes, abattements pour durée de détention sur les plus-values mobilières et immobilières, exonération de la plus-value

sur la résidence principale, exonération des loyers fictifs³ que les propriétaires occupant leur habitation sont réputés se verser à soi-même...).

Enfin, si les DMTO sont dus systématiquement, tel n'est pas le cas en pratique des DMTG. En effet, 88 % des héritiers demeurent exonérés⁴. Cet état de fait s'explique d'abord par l'exonération totale des transmissions entre conjoints, ainsi que par certaines autres exonérations, par exemple à hauteur de 75 % pour les transmissions de sociétés conditionnées à un engagement de conservation (« pacte Dutreil ») et les bois et forêts. En outre, des abattements sont prévus, notamment de 100 000 € par enfant pour les transmissions en ligne directe, avant que le barème progressif ne s'applique (cf. [tableau 1](#) pour celui applicable aux transmissions en ligne directe).

Tableau 1 : Barème des DMTG applicable aux transmissions (donations et successions) en ligne directe

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable en %
N'excédant pas 8 072 €	5
Comprise entre 8 072 € et 12 109 €	10
Comprise entre 12 109 € et 15 932 €	15
Comprise entre 15 932 € et 552 324 €	20
Comprise entre 552 324 € et 902 838 €	30
Comprise entre 902 838 € et 1 805 677 €	40
Au-delà de 1 805 677 €	45

1.2 L'imposition du patrimoine résulte de l'addition de mesures aux finalités diverses

a L'imposition du patrimoine est au total élevée en France

L'addition d'impositions, même « mitées » par de multiples exonérations pour certaines, conduit la fiscalité française du patrimoine à être l'une des plus élevées de l'OCDE (cf. [tableau 2](#)). Elle pèse 4,1 % du PIB en 2015, contre une moyenne OCDE

Tableau 2 : Impôts sur le patrimoine (en % du PIB)

	2005	2012	2013	2014	2015
République tchèque	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
France	3,3	3,8	3,8	3,9	4,1
Allemagne	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1
Italie	2,0	2,7	2,7	2,9	2,8
Japon	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6
Corée	2,7	2,6	2,5	2,7	3,1
Espagne	3,0	2,0	2,2	2,4	2,4
Suède	1,4	1,0	1,1	1,1	1,1
Suisse	2,1	1,7	1,7	1,8	1,9
Royaume-Uni	3,9	3,9	4,0	4,1	4,1
États-Unis	3,0	2,9	2,9	2,8	2,7
OCDE (moyenne non pondérée)	1,8	1,8	1,9	1,9	

Source : Statistiques fiscales de l'OCDE, 2017. <http://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

de 1,9 % en 2014. Elle est ainsi nettement plus élevée que dans d'autres pays d'Europe continentale : 0,4 % en Tchéquie, 1,1 % en Allemagne, 1,9 % en Suisse, 2,8 % en Italie. Elle est en revanche proche du niveau des pays anglo-saxons : 4,1 % au Royaume-Uni, encore 2,7 % aux États-Unis.

b L'imposition du stock, relativement élevée, poursuit principalement un objectif budgétaire

Dans ce total, la fiscalité du stock ne revêt pas un poids négligeable. Les taxes foncières, qui sont des taxes exclusivement locales, ont en effet pour objet de faire contribuer les propriétaires aux charges des collectivités locales sur lesquelles sont implantés les biens immobiliers imposés. Leur rendement budgétaire est important (30,7 Md€ pour la TFPB et 0,9 Md€ pour la TFPNB en 2015) – plus élevé que celui résultant de la taxation des occupants de ces

mêmes biens immobiliers par la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises.

Les taxes foncières sont susceptibles d'avoir des finalités secondaires mais qui sont relativement marginales. De manière générale, taxer la propriété, incite à un usage rationnel des biens concernés et participe ce faisant à une allocation optimale des biens immobiliers. De manière spécifique, des dispositifs incitent à un comportement particulier. Par exemple la majoration de valeur locative des terrains constructibles, obligatoire depuis 2015 dans les zones géographiques où existe un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements, incite les propriétaires à construire ou à céder leur terrain à un promoteur. Cette incitation est puissante puisqu'elle conduit à multiplier par environ 500 la cotisation de TFPNB des terrains concernés.

L'objet de l'ISF apparaît de manière moins évidente mais, de par son nom même, on peut considérer qu'il a une finalité principalement sociale, de participation à la redistribution verticale des patrimoines. Son rendement budgétaire est en revanche relativement modeste, avec 5,2 Md€ en 2015.

Dans certaines situations individuelles cependant, son application en combinaison avec les différents prélèvements sur le revenu peut aboutir à un taux global d'imposition confiscatoire ; le contribuable est cependant garanti par le plafonnement ISF (cf. [encadré 2](#)) de l'ISF et de l'ensemble de l'imposition directe sur le revenu.

Un objectif économique consistant à faire un usage rationnel du patrimoine pourrait lui être conféré. Cependant, les mesures particulières qui affectent son assiette ou l'impôt dû ne permettent pas à l'ISF d'être neutre économiquement et ainsi de faire jouer les seules incitations du marché. Elles relèvent d'autant d'objectifs particuliers, par exemple l'incitation à investir dans certaines petites et moyennes entreprises (PME) pour ce qui concerne la réduction d'impôt de 50 % dite ISF-PME.

c L'imposition du flux répond respectivement à des objectifs budgétaires et d'équité

De manière générale, l'imposition des revenus trouve sa pleine légitimité dans l'esprit de l'article 13 DDHC. Qu'il provienne du capital ou du travail,

le revenu confère à son titulaire une faculté contributive incontestable et aisément mesurable, ce qui permet de le taxer sans l'appauvrir. L'imposition des revenus, qui procure chaque année aux APU des ressources relativement assurées, répond bien entendu à une finalité budgétaire mais constitue également un outil de redistribution des richesses. Au regard de ces deux objectifs, il serait peu cohérent de renoncer à imposer les revenus du capital, lesquels représentent, au surplus, une proportion plus élevée des revenus des ménages aisés.

Taxer les mutations présente un avantage similaire. Les droits de mutation consistent en effet à taxer des biens au moment où le changement de propriétaire crée une capacité contributive. Ils sont à l'origine, en 2015, de 12,0 Md€ pour les DMTO et de 12,2 Md€ pour les DMTG (perçus par l'État).

Ainsi, lors de la vente d'un bien immobilier, ce bien est monétisé et son acquéreur a par construction la capacité financière de l'acquérir. Il devient alors possible d'ajouter au prix de vente une fraction de son montant (jusqu'à 5,81 %), qui sera également acquittée par l'acquéreur à cette occasion, qui est unique et non récurrente. Les DMTO obéissent à la même logique que la TVA. Ils tendent à renchérir le coût total des transactions ou, selon la répartition du pouvoir de marché entre offreurs et demandeurs, à réduire le prix hors taxe. Économiquement, ils sont donc susceptibles de nuire à la fluidité du marché immobilier et à la mobilité des facteurs de production.

Lors d'une succession, son bénéficiaire n'est pas encore en possession de l'héritage lors du fait générateur de l'impôt (le décès) : il n'est donc pas appauvri quand il reçoit un patrimoine amputé des DMTG. Toutefois, le bien n'est pas forcément reçu sous forme monétaire et le règlement des DMTG peut dans certains cas conduire à céder une partie de l'héritage, circonstance qui peut être vécue comme traduisant une imposition « confiscatoire ».

Dans les sociétés occidentales contemporaines, une telle taxation paraît socialement équitable, dans la mesure où l'on considère volontiers qu'hériter d'un bien constitue une forme d'enrichissement sans cause et qu'il convient, pour lutter contre les inégalités de répartition de patrimoine, de prélever une fraction – croissante avec la valeur de ce dernier – de la richesse transmise. Cette approche se double d'une stratégie économique avantageant la création dynamique de richesses ; aux États-Unis il s'agit de favoriser la *New Money* (enrichissement sur une génération) par rapport à la *Old Money*

(enrichissement par héritage). Dans d'autres sociétés ou en d'autres époques, une telle manière de voir ne serait pas partagée tant elle procède d'une conception individualiste de la vie sociale. En effet, si l'on ne considère plus l'individu mais la famille ou le lignage, la transmission entre M. X Senior et M. X Junior d'un bien de famille (un château par exemple) ne crée aucune capacité contributive justifiant une quelconque taxation⁵.

Finalement, la fiscalité française pesant sur le patrimoine apparaît largement opportuniste : chaque événement et chaque situation touchant au patrimoine sont identifiés comme révélant une capacité contributive et justifiant une taxation.

2 Une fiscalité du patrimoine peu cohérente et peu efficace

2.1 La fiscalité du patrimoine a été plusieurs fois réformée depuis 2011, sans avoir in fine beaucoup évolué

- a** Pour améliorer l'attractivité de la France, la fiscalité sur le stock de patrimoine a été allégée en 2011, en contrepartie d'un renforcement de la taxation des flux

Le gouvernement Fillon a entrepris en 2011 de réformer la fiscalité du patrimoine. La 1^{re} LFR 2011 a notamment allégé l'ISF afin de limiter ainsi son incidence négative en termes d'attractivité du territoire. En effet, la France est le seul pays européen doté d'un impôt pesant sur l'ensemble du patrimoine des ménages. Dès lors, l'ISF est susceptible d'encourager l'évasion fiscale et de pénaliser les investissements productifs.

Après une baisse du nombre de départs nets à l'étranger de redevables de l'ISF en 2011 (379), en raison de l'allègement de l'ISF par la réforme Sarkozy-Fillon, ce nombre est reparti à la hausse les années suivantes, marquées par un retour en arrière : 491 en 2012, 635 en 2013. Pour cette

dernière année, ce sont près de 0,2 % des assujettis qui ont quitté la France – et sans doute une proportion plus importante de l’assiette de l’ISF, les exils fiscaux étant d’autant plus intéressants que le patrimoine est important (cf. note du CAE n° 2013/009). Des motivations fiscales sont en effet avérées : pour un chef d’entreprise, s’installer en Belgique présente l’avantage de bénéficier d’une exonération des plus-values mobilières lors de la cession des titres de son entreprise. Pour l’imposition de forts revenus du patrimoine de source étrangère, l’imposition « au forfait » suisse ou le statut de non-résident fiscal britannique sont plus favorables.

C’est d’ailleurs pour cette raison qu’une « *exit tax* » (ou taxe à la sortie) a été introduite en 2011 et durcie par la suite. Elle consiste à soumettre à l’impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux les plus-values latentes sur des titres d’entreprises constatées lors du transfert du domicile fiscal à l’étranger. Cette taxe n’est due que par les contribuables disposant d’un patrimoine mobilier important (participations dans des sociétés d’une valeur d’au moins 1,3 M€) ou dont leurs participations dans une société leur confèrent un droit à au moins 1 % des bénéfices de cette société. Le fait générateur n’est par ailleurs pas constitué par la seule mobilité de l’assujetti pour ne pas enfreindre la législation européenne sur la mobilité des personnes et des capitaux.

De manière plus positive, des aménagements, par ailleurs coûteux, ont été introduits pour corriger certains effets de l’ISF pénalisant la compétitivité de l’économie française. En effet, l’ISF pèse sur les patrimoines les plus élevés, qui sont ceux qui contribuent le plus au financement de l’économie (la part de leur patrimoine investie en titres financiers et, plus particulièrement, en actions est plus importante, cf. CPO, 2009). Leur faculté d’investir étant diminuée par le paiement de l’ISF, on pouvait craindre un accès plus difficile au financement en fonds propres pour les entreprises françaises, notamment celles qui n’ont pas accès aux marchés internationaux. Il faut par ailleurs tenir compte du « risque » subi par l’investisseur, qu’il ne faut pas décourager⁶.

Pour répondre à ces critiques, des exonérations ont été instituées (cf. *supra*). Leurs conditions ne les rendent cependant pas accessibles à tous les investisseurs et peuvent receler des effets pervers. Ainsi, pour bénéficier de l’exonération partielle des participations détenues dans le cadre de pactes « Dutreil » d’actionnaires, ce pacte doit porter sur des participations d’au moins 34 % des actions de la société (20 % des droits pour les sociétés

cotées). Or ce seuil est élevé pour les *business angels*, surtout lorsque l'entreprise doit renforcer ses fonds propres pour accompagner son développement : si l'investisseur ne peut participer à l'augmentation de capital, il doit soit renoncer à l'exonération d'ISF, soit bloquer cette augmentation.

Un autre mécanisme a été mis en place pour inciter à investir, même faiblement dans des PME : une réduction d'impôt est accordée à hauteur de 50 % des investissements directs dans une PME ou de 25 % des investissements indirects dans des PME, via des fonds de capital-risque. Son coût est évalué à 555 M€ en 2017.

Pour résoudre de manière plus systémique l'obstacle à l'attractivité de la France que constitue l'ISF, la 1^{re} LFR pour 2011 a entrepris de le simplifier et de l'alléger. L'entrée dans le champ de l'ISF a été relevée de 800 000 € à 1,3 M€, l'abattement sur la résidence principale a été porté de 20 à 30 %, la réduction d'impôt pour personne à charge a été doublée (300 €) et, surtout, un barème en taux moyen a été introduit, de façon à réduire les taux faciaux d'imposition : au lieu d'un barème progressif allant de 0 à 1,8 %, le nouveau barème reposait sur deux taux de 0,5 % et 0,75 % et était assorti d'un mécanisme de décote pour lisser les effets de seuil. Le rendement de l'ISF devait être réduit de 40 %. Enfin, les obligations déclaratives ont été simplifiées pour les redevables situés dans la tranche de patrimoine imposée à 0,25 %, qui n'ont plus à souscrire la déclaration spéciale d'ISF (avec ses annexes et ses justificatifs) et portent directement le montant de la valeur nette taxable de leur patrimoine sur leur déclaration de revenus. Pour eux, l'impôt n'est plus payé spontanément mais recouvré par voie de rôle.

En contrepartie de cette réforme allégeant l'ISF, le « bouclier fiscal » (cf. encadré 2), qui avait alimenté les critiques du fait de son fonctionnement et de son ciblage, qui conduisait à rembourser des sommes élevées à des contribuables fortunés, a été supprimé. Malgré cette économie de 600 M€, il manquait encore 800 M€ pour boucler financièrement la réforme. C'est pourquoi d'autres mesures de financement, sollicitant notamment les détenteurs de hauts patrimoines, ont été adoptées : augmentation de cinq points des taux applicables aux deux dernières tranches du barème d'imposition des DMTG, suppression des réductions de droits de donation accordés en fonction de l'âge du donateur, augmentation de six à dix ans du délai de rappel des donations⁷ et augmentation des droits de partage (dus *e.g.*

en cas de divorce).

b Le gouvernement Ayraut est revenu sur la réforme de l'ISF, renforçant globalement la fiscalité du patrimoine

Créé en 1982 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes par le gouvernement Mauroy, supprimé en 1986 par le gouvernement Chirac, restauré sous son nom actuel en 1989 par le gouvernement Rocard, l'ISF est un impôt éminemment politique. Aussi la réforme de 2011 ne vécut-elle pas. Alors que « l'ISF Sarkozy » devait pleinement s'appliquer pour la première fois en 2012, l'élection de François Hollande à la présidence de la République conduisit à le neutraliser.

Certes, en cours d'année, il n'était pas possible de revenir rétroactivement sur l'ISF, dont le fait générateur se situe au 1^{er} janvier. En 2012, l'ISF s'est donc appliqué conformément à la réforme Sarkozy. Toutefois, le gouvernement a contourné l'obstacle juridique en instituant, pour 2012, une contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF), qui conduisait en pratique à appliquer pour 2012 l'ancien ISF avant réforme Sarkozy mais sans les mêmes avantages. En effet, la CEF était en tout point identique à l'ancien ISF (sans pour autant être assortie du plafonnement, du bouclier fiscal et des réductions d'impôt) et, pour éviter une double taxation du patrimoine cette année, le nouvel ISF acquitté en 2012 s'imputait sur elle.

En LFI pour 2013, l'ISF a été réformé de manière pérenne. On a assisté en réalité à un retour au *statu quo ante*, modulo trois acquis de la réforme de 2011 : le maintien de l'entrée dans le champ de l'ISF au seuil de 1,3 M€ de patrimoine net, de la déclaration simplifiée pour les patrimoines les moins élevés (inférieurs à 2,57 M€) et de l'abattement de 30 % (contre 20 % auparavant) sur la résidence principale.

En revanche, le barème est à nouveau progressif, composé de six tranches de 0 à 1,5 % (le taux marginal supérieur a donc été diminué puisqu'il s'élevait à 1,8 % jusqu'en 2011) (cf. [tableau 3](#)), il n'existe plus de réduction d'impôt pour personne à charge et, si le bouclier fiscal n'est pas restauré, un plafonnement à 75 % du revenu (contre 85 % auparavant) s'applique à nouveau (cf. [encadré 2](#)).

Tableau 3 : Barème de l'ISF depuis le 1^{er} janvier 2013

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Tarif applicable (en %)
N'excédant pas 800 000 €	0
Supérieure à 800 000 € et inférieure ou égale à 1 300 000 €	0,50
Supérieure à 1 300 000 € et inférieure ou égale à 2 570 000 €	0,70
Supérieure à 2 570 000 € et inférieure ou égale à 5 000 000 €	1
Supérieure à 5 000 000 € et inférieure ou égale à 10 000 000 €	1,25
Supérieure à 10 000 000 €	1,50

Ce faisant, le rendement budgétaire de l'ISF est revenu à celui qui était le sien jusqu'en 2011. Si la taxation du stock de patrimoine a donc été légèrement durcie, la taxation des flux de patrimoine n'a pas pour autant connu d'allègement.

ENCADRÉ 2 : BOUCLIER FISCAL ET PLAFONNEMENT DE L'ISF

Le « bouclier fiscal » (mécanisme de plafonnement des impôts directs en fonction des revenus)

Adopté en 2005 afin de limiter la charge fiscale globale et, ainsi, de protéger les fruits du travail et de lutter contre l'évasion fiscale, il limitait à 60 % de ses revenus le montant d'impôt maximum acquitté par chaque foyer fiscal. Il a été rendu plus favorable par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, son taux, notamment, passant à 50 %.

Les impositions prises en compte au numérateur étaient, à compter de 2007, l'IR, les prélèvements sociaux, la taxe d'habitation, les taxes foncières et l'ISF.

Le dénominateur était constitué des revenus imposables auxquels étaient ajoutés certains revenus exonérés (prestations familiales par exemple).

Sur environ 19 000 bénéficiaires, 60 % étaient des ménages aux revenus modestes, relevant des quatre premiers déciles, et non assujettis à l'ISF, et 20 % avaient à la fois des revenus et un patrimoine élevés. Cette seconde catégorie représentait 98 % du coût total du bouclier fiscal.

Le plafonnement de l'ISF en fonction des revenus

En 1989, pour apporter une solution au syndrome de la veuve de l'Île de Ré redevable de l'ISF du fait de la valeur élevée de sa résidence principale mais disposant de peu de revenus, le gouvernement Rocard a instauré le plafonnement de l'ISF. Pour les redevables domiciliés en France, la somme de l'ISF et des impositions sur le revenu (à l'exclusion donc des taxes

foncières et de la taxe d'habitation) était limitée à 85 % du revenu.

En 1996, le gouvernement Juppé a plafonné le plafonnement. Au-delà de la troisième tranche d'ISF (patrimoine supérieur à 2,57 M€), le plafonnement ne pouvait aboutir à une réduction de l'impôt supérieure à la moitié de l'impôt normalement dû. Un tiers des redevables bénéficiant du plafonnement étaient ainsi plafonnés. Cette mesure permettait de limiter l'optimisation fiscale des redevables organisant leur patrimoine (créations de *trusts*, placement en assurance-vie...) de manière à ne pas percevoir davantage de revenus qu'ils n'en ont l'utilité.

Le plafonnement a été supprimé en 2011, lors de la réforme de l'ISF. En 2012, le Conseil constitutionnel, se prononçant sur la contribution exceptionnelle sur la fortune instituée par la 2^e LFR 2012, a considéré « que le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destinés à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (CC, décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, 2^e LFR 2012, cons. 33).

Ainsi, la réforme de l'ISF par la LFI 2013 a été assortie de la restauration du plafonnement de l'ISF. Son taux est cependant diminué à 75 %. Son dénominateur est *in fine* proche du précédent plafonnement « Rocard ». En effet, les tentatives du législateur et du gouvernement d'étendre les revenus pris en compte à certains revenus latents (produits capitalisés dans une assurance-vie ou dans un trust, intérêts des plans d'épargne logement...) ont buté sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour lequel la prise en compte dans les revenus de sommes dont les contribuables n'ont pas la disposition au cours de l'année considérée méconnaît l'exigence de prise en compte des facultés contributives (*cf.* notamment CC, décision n° 2012-662 DC du 29/12/2012, LFI 2013, cons. 95).

Un plafonnement qui donne lieu à des abus, auxquels l'État tente de répondre

Ce plafonnement est critiqué car il permet l'optimisation fiscale, voire les abus : en minimisant les revenus effectivement perçus, il est possible de réduire fortement son ISF. C'est effectivement ce qui se produit : ceux qui tirent leurs ressources de leur capital – et non de leur travail ou de leurs retraites – peuvent organiser leur patrimoine de manière à percevoir peu de revenus. Le coût du plafonnement de l'ISF a ainsi largement dépassé celui de l'ancien bouclier fiscal et continue à augmenter. En 2015, ce coût a atteint 1,1 Md€, en hausse de 19 % par rapport à 2014 ! Plus de 9 500 contribuables ont bénéficié du plafonnement, soit 2,8 % des foyers soumis à l'ISF. L'allègement moyen dépasse 110 000 €. Près de 90 % du coût du plafonnement est concentré sur les redevables dont le patrimoine dépasse 10 M€. Ce plafonnement révèle ainsi l'absurdité de l'ISF, qui repose sur un barème élevé, tellement élevé que le Conseil constitutionnel a imposé au gouvernement d'ouvrir une voie de contournement. Grâce à ce plafonnement, nombre de contribuables plafonnés renoncent à l'exil fiscal, mais au prix d'un impôt illisible et injuste.

Ce sont les raisons pour lesquelles la LFI 2017 a introduit une clause anti-abus pour redresser des abus, constatés chez des contribuables disposant de facultés contributives substantielles mais reversant leurs revenus à une société holding patrimoniale interposée (« *cash box* ») pour qu'ils ne soient pas pris en compte dans le calcul du plafonnement. Dans ces cas abusifs, l'administration pourra, sur contrôle, réintégrer ces revenus détournés dans le calcul du plafonnement, à condition de démontrer que ces revenus lui bénéficient effectivement (CC, décision n° 2016-744 DC du 29/12/2016). Le gouvernement en attend un rendement de 50 M€

en 2017.

L'imposition des revenus du capital a évolué, avec la barémisation des dividendes, des intérêts et des plus-values mobilières par la LFI 2013 (cf. [chapitre 23](#)). S'agissant de ces dernières, suite au mouvement dit « des pigeons », l'abattement pour durée de détention qui leur était applicable a été rendu plus favorable par la LFI 2014, en particulier pour les entrepreneurs de PME pour lesquels l'abattement sur les titres de leur société atteint 85 % après 8 ans de détention.

Quant aux droits de mutations, ils ont évolué dans le sens d'une imposition plus élevée, tant en ce qui concerne les DMTG que les DMTO. S'agissant des premiers, l'abattement pour enfant a été ramené de 159 000 à 100 000 € et le délai de rappel des donations a été porté de 10 à 15 ans par la 2^e LFR 2012. S'agissant des seconds, leur plafond a été relevé en 2014. En effet, une marge de manœuvre supplémentaire de 0,7 point a été donnée aux départements. Le taux maximum cumulé applicable à la plupart des mutations à titre onéreux (sur les biens immobiliers anciens notamment) atteint ainsi 5,81 %.

2.2 L'imposition du patrimoine pourrait être davantage centrée sur le stock

Imposer la détention de capital incite à son utilisation économiquement efficace et contribue par conséquent à la croissance potentielle.

a L'imposition de la détention de patrimoine paraît économiquement souhaitable

Pour optimiser le rendement du capital des Français, il est plus efficace de les inciter à le faire fructifier (en taxant le patrimoine sans tenir compte du revenu qu'il produit et en ne taxant pas le revenu) plutôt que de les désinciter à créer du revenu (en leur prélevant, par l'imposition des revenus, un taux d'impôt d'autant plus élevé que le revenu est élevé).

Telle est la logique défendue par Maurice Allais (1976), prix Nobel d'économie. Concrètement, son adoption permettrait en théorie d'inciter à

orienter davantage l'épargne et le patrimoine des ménages vers l'investissement productif (plus rentable pour le contribuable et plus favorable au développement des entreprises et de l'économie) plutôt que sur des produits sans risque ou improductifs (comme les œuvres d'art...). Toutefois, la limite posée par le Conseil constitutionnel est que l'impôt ne devienne pas confiscatoire (cf. [chapitre 5](#)).

Par ailleurs, la fiscalité peut jouer un rôle dans le bon fonctionnement du marché immobilier. D'une part, il ne paraît pas souhaitable d'encourager spécifiquement la détention de biens immobiliers, au risque de pousser les prix à la hausse, ce qui est néfaste à plusieurs égards (risque de bulle immobilière, réduction du pouvoir d'achat des ménages...). D'autre part, les transactions de biens immobiliers ne doivent pas être pénalisées, au risque de nuire à la fluidité du marché immobilier et à la mobilité géographique des actifs. Ainsi, il paraît légitime d'imposer la détention des immeubles, quand bien même il s'agit de la résidence principale, et de ne pas imposer trop lourdement leurs mutations à titre onéreux.

b Les exemples étrangers plaident néanmoins pour supprimer ou réinventer l'ISF

À la lumière des exemples de nos partenaires européens, toute réforme d'un impôt comme l'ISF gagnerait à s'inscrire dans une réflexion plus globale sur l'organisation de la fiscalité du patrimoine. Ainsi, nos voisins ayant supprimé des impôts équivalant à l'ISF depuis les années 1990, afin notamment d'éviter l'évasion fiscale, ont à cette occasion opté pour différentes formules de remplacement. L'Allemagne a augmenté son taux marginal supérieur d'impôt sur le revenu, la Finlande a accentué l'imposition du patrimoine immobilier, les Pays-Bas ont imposé les revenus « fictifs » du patrimoine.

Ce dernier exemple s'inscrit dans la logique défendue par Maurice Allais : le patrimoine des ménages, quelle que soit sa composition, est réputé procurer à son propriétaire un rendement de 4 %, ce qui permet de définir une assiette de revenus fictifs auxquels on applique le taux d'imposition de 30 % – soit un taux d'imposition du patrimoine de 1,2 %. Si ce dernier taux peut paraître élevé au regard du barème de l'ISF, il n'est pas comparable à ce dernier car il ne se double pas d'une imposition des revenus « réels » du patrimoine comme en France.

En tout état de cause, si on regarde globalement la taxation implicite du capital, qui rapporte dans chaque pays la somme des différents impôts pesant sur le patrimoine aux revenus estimés du capital, on observe un taux extrêmement élevé en France : 47 %, contre 36 % au Royaume-Uni et 22 % en Allemagne⁸.

c Un nouvel impôt assis sur le patrimoine pourrait être institué

Dès lors, la suppression de l'ISF longtemps envisagée mais politiquement difficile ne paraît pas indispensable pour rendre la fiscalité du patrimoine plus cohérente et plus efficace économiquement. Au contraire, la transformation en profondeur de l'ISF en un nouvel impôt assis sur le patrimoine, tel qu'esquissé par Olivier Fouquet, pourrait être envisagée. Il s'agirait d'instituer un impôt dû sinon par la totalité du moins par la majorité des ménages, à l'instar de l'IR, dépourvu de toute exonération et reposant sur un ou plusieurs taux moyens d'imposition. Si ce nouvel impôt pesait sur les 10 500 Md€ de patrimoine des ménages français, un taux de 0,05 % suffirait à dégager des ressources équivalentes au niveau actuel !

Dès lors, dans une logique économique, le taux d'un tel impôt sur la détention du patrimoine pourrait être relevé de manière à financer la diminution de la pression fiscale portant sur les flux, en particulier les DMTO, afin de fluidifier le marché immobilier, et l'imposition des revenus, qui est désincitative.

D'autres objectifs peuvent naturellement être poursuivis, selon les priorités des gouvernements. Ainsi un objectif budgétaire pourrait conduire à instituer, parallèlement aux DMTG, une taxe à taux proportionnel unique (*flat tax*) sur les successions et donations, à l'image de ce que la CSG est à l'IR. Un objectif social de redistribution appellerait plutôt à renforcer la progressivité des DMTG, moins en augmentant leurs taux (déjà élevés) qu'en étendant leur portée en réduisant encore les abattements.

Quant aux taxes foncières, il est important que l'actualisation des valeurs locatives cadastrales soit menée à bien (cf. [chapitre 16](#)) afin qu'elles reflètent davantage la valeur réelle du patrimoine, de manière à tarifier correctement la détention des immeubles et de faciliter ainsi une allocation optimale du parc immobilier.

*

La fiscalité du patrimoine est un exemple d'opposition de la théorie économique, qui invite à imposer le stock, et de la pratique politique, en partie fondée sur l'article 13 de la DDHC, qui privilégie la taxation des flux. Dans ce cadre, la préférence française pour des impôts à assiette étroite et taux élevé paraît néanmoins regrettable. Quelle que soit la priorité d'une politique fiscale (objectif économique, social ou budgétaire), elle pourrait tendre à corriger ce défaut.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Faut-il maintenir l'impôt de solidarité sur la fortune ?
- Les impositions foncières et le cadastre
- Trop d'impôt tue-t-il l'impôt ?
- L'impôt doit-il être neutre ?
- La fiscalité confiscatoire

RÉFÉRENCES

Maurice Allais, *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Paris, Hermann, 1976.

Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, 2009.

Entretien avec M. Olivier Fouquet, « Le Conseil constitutionnel restitue-t-il à l'ISF son véritable objet ? », octobre 2010. Consultable sur : <http://www.avocatfiscaliste-paris.fr/archive/2010/11/17/o-fouquet-sur-l-isf-vers-un-bouleversement.html#more>

Patrick Artus, Antoine Bozio et Cecilia Garcia-Peñalosa, *Fiscalité des revenus du capital*, note du Conseil d'analyse économique n° 9, septembre 2013.

Alain Trannoy et Étienne Wasmer, *La politique du logement locatif*, note du Conseil d'analyse économique n° 10, octobre 2013.

-
1. Source : note du CAE n° 2013/009.
 2. Source : estimation d'Olivier Fouquet (2010).
 3. Cette exonération répond à la volonté de développer une politique favorable à l'accession à la propriété. L'imposition des loyers fictifs supposerait corrélativement la déductibilité des intérêts d'emprunt : n'est imposé que le loyer net des intérêts (proposition faite par le CAE dans sa note n° 2013/009). Dans certains pays tels les Pays-Bas, la taxation n'est même due que lorsque l'emprunt finançant le bien acquis est éteint.
 4. Source : évaluation préalable de la 2^e LFR 2012.
 5. On relèvera que, jusqu'en 2013, les biens et droits immobiliers situés en Corse étaient en pratique totalement exonérés de droits de succession sur le fondement de l'arrêté Miot du 21 prairial an IX (1801).
 6. Ce constat repose sur la théorie dite de « l'impôt risque », qui postule un taux d'imposition effectif plus faible pour encourager à la prise de risque des investisseurs.
 7. Passé un certain délai, désormais de 15 ans depuis la 2^e LFR pour 2012, les sommes ayant fait l'objet d'une donation ne sont pas réintégrées dans la succession. *A contrario*, si un don a été effectué 14 ans avant la mort du donateur, la somme est imposée avec le reste de la succession au barème des DMTG et les DMTG déjà acquittés, le cas échéant, 14 ans auparavant s'imputent sur l'impôt dû.
 8. Source : Commission européenne et EUROSTAT, 2014, *Taxation Trends in the EU*, p. 35 (données 2012).

CHAPITRE 25

La fiscalité des entreprises

SOMMAIRE

[1 La fiscalité des entreprises est composite et relativement lourde](#)

[2 Le mouvement d'allégement de la fiscalité des entreprises depuis 2010 doit être poursuivi](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Impôts sur les bénéfices, impôts sur les facteurs de production, impôts sur le chiffre d'affaires
- ◆ Coin fiscal-social
- ◆ CICE
- ◆ Impôt « papier »
- ◆ Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi ; pacte de responsabilité et de solidarité

La baisse progressive du taux d'impôt sur les sociétés à 28 % d'ici 2020, adoptée en LFI 2017, est destinée à améliorer la compétitivité des entreprises françaises. D'une certaine manière, c'est une reconnaissance du caractère élevé, sinon excessif, de la fiscalité qui pèse sur les entreprises. La fiscalité des entreprises est-elle trop lourde en France et, le cas échéant, faut-il l'alléger ?

Dans un contexte de libre circulation des marchandises et des capitaux, une fiscalité « trop lourde » sur les entreprises françaises peut en effet les pénaliser, sur le marché intérieur comme à l'international. C'est donc à l'aune de la fiscalité de nos partenaires commerciaux que l'on doit apprécier le poids de la fiscalité des entreprises en France.

Par fiscalité des entreprises, il faut entendre l'ensemble des impôts qui pèsent économiquement sur les entreprises, ce qui renvoie aux impositions sur le bénéfice mais aussi sur le chiffre d'affaires et les salaires, ainsi qu'à d'autres impôts, notamment à caractère local. Cela comprend des impôts qui ne sont pas spécifiques aux entreprises, comme les taxes foncières. Cela conduit en revanche à écarter du champ de la fiscalité des entreprises la TVA, qui est économiquement supportée par le consommateur, et les prélèvements obligatoires non fiscaux, notamment les cotisations sociales. Toutefois, il ne peut être complètement fait abstraction des cotisations sociales, du fait des liens existants entre fiscalité et coût du travail, notamment depuis l'introduction du CICE.

1 La fiscalité des entreprises est composite et relativement lourde

De même que la fiscalité des ménages ne se résume pas à l'imposition des revenus, la fiscalité des entreprises ne se résume pas à celle des bénéfices.

1.1 La fiscalité des entreprises n'est pas uniquement assise sur les bénéfices

a De nombreux impôts sont assis sur les facteurs de production ou le chiffre d'affaires

Parmi les impôts qui ne sont pas assis sur les bénéfices, on distingue ceux qui pèsent respectivement sur les salaires, sur le capital et certains soldes intermédiaires de gestion (voir schéma 1) et, enfin, sur le chiffre d'affaires. On parle de manière générale d'impôts sur les facteurs de production, par opposition aux impôts sur les bénéfices.

Premièrement, sur les salaires, la fiscalité se cumule avec les charges sociales. Les différents prélèvements fiscaux assis sur les salaires ont un poids significatif au regard de l'activité économique de notre pays. En ne retenant que ceux classés en prélèvements obligatoires, ils représentaient, en

2015, 1,6 % du PIB français, soit plus de 34 Md€¹.

Ce niveau d'imposition est supérieur à la moyenne de 1,1 % observée dans les pays de l'OCDE ayant recours à ce type de prélèvements et, *a fortiori*, à la moyenne OCDE de 0,4 %. L'importance de cette catégorie d'impositions reste toutefois relativement limitée au regard de l'ensemble des prélèvements obligatoires (les impôts sur les salaires comptent pour 3,5 % de l'ensemble des PO, contre 37,8 % pour les cotisations de sécurité sociale).

Ces impositions répondent à des objectifs divers (cf. [encadré 1](#)) et présentent l'inconvénient de reposer sur des règles, notamment de recouvrement, non harmonisées.

ENCADRÉ 1 : LES TAXES ASSISES SUR LES SALAIRES

La taxe sur les salaires (TS) est le plus important de ces impôts en termes de rendement

Créée en 1948, la TS est destinée à compenser l'avantage que certains employeurs trouvent à ne pas être soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou à percevoir des flux financiers non taxables à la TVA (subventions ou dividendes par exemple). Son rendement est de 13,2 Mds €² dont environ 40 % pèsent sur les secteurs hospitalier et médico-social et près de 30 % sur les banques et les assureurs.

Son rendement est important mais doit être pour partie relativisé. La TS est en effet affectée intégralement aux caisses de la sécurité sociale, ce qui conduit à une forme de « circularité » puisqu'elle est payée pour 40 % par des structures qui sont financées par la sécurité sociale.

Les autres taxes pesant sur la rémunération du travail pèsent par leur cumul

Les autres taxes assises sur les salaires et dues par l'employeur sont particulièrement nombreuses. Elles répondent à deux logiques distinctes.

a) Taxes affectées à des dépenses bénéficiant aux salariés et à leurs employeurs

Les taxes participant au développement de l'apprentissage comprennent la taxe d'apprentissage (TA), d'un rendement total estimé à environ 3,4 Mds € et la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA, 250 M€).

La participation de l'employeur à la formation professionnelle continue (PEFPC) impose aux entreprises d'engager des dépenses en faveur de la formation professionnelle continue. Ces dépenses s'élèvent à environ 12 Md€ dont 7,1 Mds payés via des organismes collecteurs et le reste via des dépenses libératoires de l'impôt.

La participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC) oblige les employeurs à financer la construction de logements. Hors versements aux salariés, la PEEC représente 1,7 Md€, payés aux organismes collecteurs.

Les cotisations au Fonds national Action logement (FNAL), d'un rendement de 2,6 Md€, s'ajoutent à la PEEC, avec laquelle elles partagent un objet similaire.

Le versement transport (VT) procure des recettes de 7,3 Md€ aux collectivités territoriales en vue de financer les infrastructures de transport en commun.

Le régime des garanties des salaires (AGS) est financé par une contribution d'un rendement de 1,5 Md€.

b) Taxes sur des catégories particulières de rémunérations et affectées à la sécurité sociale

Un forfait social s'applique à des rémunérations non assujetties aux cotisations sociales, pour un rendement de 5,0 Md€.

La contribution de solidarité en faveur de l'autonomie (CSA) due sur les salaires est également à la charge de l'employeur (alors que celle due sur les pensions est à la charge du titulaire des revenus). Le rendement est de 2 Md€ (hors CSA sur les revenus du capital).

Des contributions spécifiques sont dues sur certaines catégories de rémunérations ne relevant pas du régime social de droit commun : gains de levée d'option et d'attribution d'actions gratuites (490 M€), préretraites d'entreprise (170 M€), retraites chapeau (215 M€)...

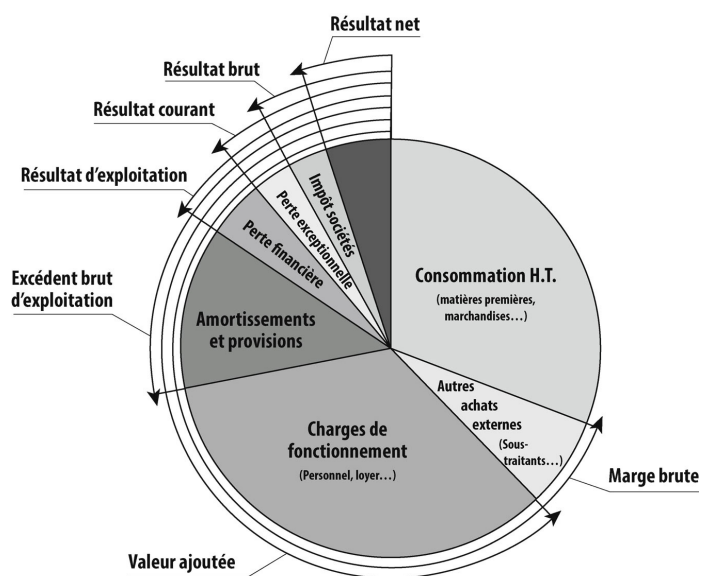
Deuxièmement, des impôts sont dus sur le capital et des soldes intermédiaires de gestion.

Tout d'abord, le second facteur de production, le capital, est soumis à l'impôt pour sa composante immobilière. Les immeubles des entreprises sont en effet imposés dans le cadre des impôts dits fonciers (*cf.* [chapitre 16](#)). La cotisation foncière (CFE) et les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) sont en effet assises sur les valeurs locatives foncières des immeubles respectivement occupés et détenus par les entreprises. La CFE est en effet due par toute entreprise, dans le cadre de la contribution économique territoriale (CET), à raison des immeubles occupés. Les taxes foncières sont quant à elles dues par le propriétaire (ou par le titulaire de droits réels, par exemple dans le cadre d'un bail emphytéotique) ; lorsque l'entreprise est locataire de ses bâtiments, elle n'est pas redevable de la taxe foncière, mais le loyer qu'elle acquitte peut cependant en tenir compte. Des taxes additionnelles aux impôts directs locaux s'ajoutent aux taxes foncières et à la CFE (TEOM, taxes pour frais des chambres de commerce et d'industrie, de métiers et d'agriculture).

S'y ajoutent, le cas échéant, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), due par les exploitants de certaines installations (transformateurs électriques, éoliennes, trains, réseaux de téléphonie...), ou encore la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

La CET dispose d'une seconde composante, dont l'assiette reflète plus directement les facultés contributives des entreprises que la CFE. Il s'agit de

la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), assise sur le solde intermédiaire de gestion (voir schéma 1) que constitue la valeur ajoutée et dont le taux est fixé au niveau national (1,5 %, modulo un dégrèvement dit barémique qui permet d'assurer une progressivité de ce taux en fonction du chiffre d'affaires, de 0 % à 0,50 M€ de chiffre d'affaires à 1,5 % au-delà de 50 M€).



* Le cercle entier représente le chiffre d'affaire

Source : Libre de droits (creative commons) <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:SIG.png>

Schéma 1 – Les soldes intermédiaires de gestion

La CFE, la CVAE, l'IFER, la TFPB et la TFPNB représentent, en 2015, une charge pour les contribuables de respectivement 6,4 Md€, 13,0 Md€, 1,6 Md€, 30,7 Md€ et 0,9 Md€ – soit au total 52 Md€. Pour la TFPB, 44 % de l'impôt est dû par des entreprises. Cette proportion est proche de 80 % pour la TFPNB.

Troisièmement, des impositions spécifiques peuvent s'appliquer sur le chiffre d'affaires. Il s'agit généralement de taxes affectées, comme la taxe sur les services de télévision (TST), affectée au centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Cette taxe, dont le produit a atteint 500 M€ en 2015, est due à la fois par les éditeurs (taux proportionnel de 5,5 % du chiffre d'affaires) et les distributeurs (barème progressif de 0,5 à 4,5 % du chiffre d'affaires) de services de télévision. Le même affectataire perçoit aussi le produit d'une taxe de 10,72 % sur les entrées en salle de cinéma (TSA,

130 M€). Plus importante et générale est la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), due au taux de 0,16 % du chiffre d'affaires et dont le rendement est de 3,6 Md€ en 2016, après son rétrécissement dans le cadre du pacte de responsabilité (*cf. infra*). Ainsi, depuis 2016, un abattement de 19 M € s'applique sur l'assiette de la C3S, ce qui a conduit à en exonérer 90 % des entreprises qui en étaient auparavant redevables.

La liste des impôts cités n'est pas exhaustive mais suffit à illustrer le caractère composite de la fiscalité pesant sur les entreprises qui, par son accumulation, est importante avant même que n'intervienne la fiscalité pesant sur les bénéfices.

b La fiscalité des bénéfices paraît relativement faible en comparaison

L'impôt sur les sociétés (IS, *cf. encadré 2*), même avec ses contributions additionnelles, n'atteint en effet pas le même poids que les impôts sur les facteurs de production.

L'impôt sur les sociétés est dû sur le bénéfice généré en France par l'ensemble des entreprises qui y disposent d'un établissement stable. Les entreprises de plus de 250 M€ de chiffre d'affaires s'acquittaient en outre d'une contribution additionnelle exceptionnelle, instaurée pendant la crise des dettes souveraines par la 3^e LFR pour 2011 pour une durée limitée : elle a pris fin en 2016. Au total, le rendement de ces deux impôts atteint 31,2 Md€ en 2015. En outre, une contribution sociale sur les bénéfices des sociétés est levée sur les grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 7,63 M€) pour un rendement de 1,1 Md€.

Enfin, une taxe de 3 % sur les bénéfices distribués a été instituée en 2012 (2^e LFR pour 2012), à des fins budgétaires et dans l'objectif d'inciter l'entreprise à réinvestir ses bénéfices plutôt que de rémunérer l'actionnaire. Il s'agit donc d'un impôt sur certains bénéfices qui renchérit le coût du capital, puisque verser des dividendes induit une charge fiscale supplémentaire pour l'entreprise. Cette taxe a rapporté 2,2 M€ en 2015 mais est sous le coup d'un contentieux devant le CJUE.

Par ailleurs, certaines entreprises sont imposées à l'IR. Il s'agit des entreprises individuelles et, sauf option pour l'IS, des sociétés de personnes,

lesquelles fonctionnent selon un principe de transparence fiscale (les bénéfices générés par l'activité de la société sont directement imposés en tant que revenus des actionnaires, sans que l'entreprise elle-même ne soit imposée).

Finalement, la fiscalité des bénéfices des entreprises semble simple au sein de l'ensemble plus vaste de la fiscalité des entreprises.

ENCADRÉ 2 : L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'IS est essentiellement un impôt proportionnel sur les bénéfices des entreprises.

L'assiette : le bénéfice fiscal

L'entreprise est imposée sur son bénéfice, c'est-à-dire la valeur ajoutée dont sont déduites ses charges inévitables (salaires, amortissements). Le bénéfice fiscal est proche du bénéfice comptable. Il est constaté annuellement, en faisant la différence entre l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice fiscal.

Les charges ne sont admises en déduction de l'assiette de l'IS que pour autant qu'elles relèvent d'une gestion « normale » de l'entreprise. Parmi les charges non déductibles, on trouve ainsi des dépenses somptuaires (yachts...), les « parachutes dorés » au-delà d'un certain seuil (6 fois le plafond annuel de la sécurité sociale) ou encore des charges s'apparentant à des sanctions ou procédant de mécanismes incitatifs (charges liées aux accidents du travail par exemple). La déduction des charges financières (intérêts d'emprunt) n'est autorisée que de manière partielle, à hauteur de 75 %.

À noter que les règles d'assiette des entreprises imposées dans le cadre de l'IR sont similaires à celles de l'IS.

Territorialité : le bénéfice français

Seuls sont imposables en France les bénéfices réalisés en France, quels que soient la nationalité et le siège de la société. Par conséquent, les charges nées dans une succursale à l'étranger ne sont pas déduites de l'assiette.

Taux d'imposition : un taux normal de 33,1/3 % (depuis 1992) devant passer à 28 % (en 2020)

L'IS est auto-liquidé par l'entreprise, qui souscrit à cette fin une déclaration.

L'IS dû au titre de l'année N est payé par acomptes en N, sur la base des données afférentes au bénéfice des exercices N-2 (premier acompte de mars), N-1 (acomptes de juin, septembre et décembre) voire N (les grandes entreprises doivent tenir compte du résultat anticipé pour l'année N pour le calcul de leur acompte de décembre, improprement appelé « 5^e acompte »).

Un impôt annuel mais comportant des éléments de pluriannualité

Afin de prendre en compte les fluctuations d'activité des entreprises, des reports de déficits d'autres années sur le bénéfice de l'exercice N sont admis. En effet, on considère qu'une société dont le résultat est tantôt déficitaire, tantôt excédentaire, ne doit pas payer autant d'impôt au titre d'une année excédentaire qu'une société qui est continûment en excédent.

Report en avant (*carry-forward*) : le déficit de l'année N peut être reporté sans limitation de durée sur les bénéfices des années ultérieures. Au titre d'une année, l'imputation d'un déficit antérieur n'est possible que dans la limite de 1 M€ plus 50 % du bénéfice de l'année courante.

Exemple : la société A. a un déficit de 100 K€ en N et un bénéfice de 250 K€ en N+1 : au titre de N+1, elle ne payera l'IS que sur un bénéfice de 150 K€ (soit un IS de 50 K€, au lieu de 83 K€).

Report en arrière (*carry-back*) : le déficit de l'année N peut s'imputer sur le bénéfice de l'année N-1. Si une entreprise déficitaire en année N a payé des impôts au titre de l'année N-1, elle obtient une créance sur l'État à hauteur de la différence entre l'impôt effectivement payé et l'impôt qui aurait été payé si l'assiette avait été diminuée de l'exercice déficitaire. Cette créance peut être utilisée pour payer l'IS l'année suivante. À défaut, elle sera remboursée à l'entreprise après cinq ans.

Exemple : la société A. paye 100 K€ d'IS au titre de N-1 (sur 300 K€ de bénéfice) et a un déficit de 150 K€ en N. En N+1 naît une créance de 50 K€ (car l'IS N-1 est recalculé sur 150 K€ de bénéfice), qui permettra de payer l'IS au titre de N+1 ou sera remboursée après cinq ans.

1.2 Au total, les prélèvements sur les entreprises sont élevés

a La part des PO sur les entreprises est élevée mais principalement du fait du poids des cotisations sociales

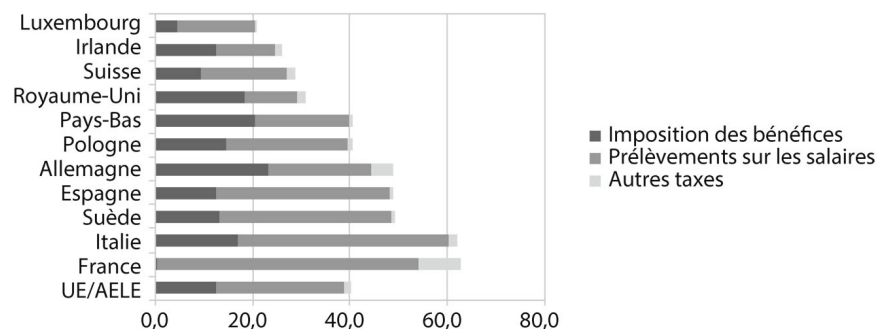
Le cabinet de conseil PwC (Price Waterhouse Coopers) propose une comparaison du poids des prélèvements sur les entreprises par référence à un « taux d'imposition » synthétique sur une entreprise type. Ce taux – purement statistique – rapporte l'ensemble des impôts et des cotisations sociales au bénéfice type de cette entreprise (cf. [graphique 1](#)).

Par taux d'imposition croissant, en se limitant à l'Europe, la France est en dernière position sur 32 pays. La marche est ouverte par le Luxembourg et la Croatie. Le taux d'imposition français atteint 62,8 %, contre 48,9 % pour l'Allemagne (23^e place).

Ce taux d'imposition se décompose pour la France entre 0,4 % pour l'imposition du bénéfice, 53,5 % pour les charges sociales et 8,9 % pour les

autres taxes, ce qui souligne le poids des PO pesant sur les salaires. À noter que le taux d'imposition des bénéfices irlandais est supérieur à celui de la France : 12,4 % ! En effet, l'assiette soumise en France à l'IS est très entamée par les cotisations sociales et les impôts, davantage qu'en Irlande.

Niveau et décomposition des prélèvements sur les entreprises en Europe



Source : Auteurs, d'après PwC, décembre 2016, « Paying taxes 2017 ».

Graphique 1 – Niveau et décomposition des prélèvements sur les entreprises en Europe

b Toutefois, les taux nominaux d'imposition des bénéfices sont élevés

En masse financière, l'imposition des bénéfices n'est pas extrêmement élevée en France. Mais les taux marginaux sont extrêmement élevés au regard de la pratique dans les autres pays développés : le taux moyen d'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE s'est en effet établi en 2016 à 25 %, en baisse quasi-continue depuis 1993 (38 %).

Or, pour les grandes entreprises, le taux d'imposition des bénéfices s'élève au total à 34,4 % en France au 31 décembre 2016. Au taux normal de l'IS (taux moyen de 33 ⅓ %), il faut en effet ajouter 1,1 % ($33,33 \% \times 3,33 \%$) au titre de la contribution sociale due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,63 M€. Ainsi, l'écart entre la France et le Royaume-Uni est en 2017 de 15,4 points (19 % au Royaume-Uni contre 34,4 % en France). Autrement dit le même bénéfice avant impôt se traduit par un résultat après impôt de 23 % supérieur outre-Manche à ce qu'il est en France, l'autofinancement des entreprises britanniques étant supérieur d'autant. Ce désavantage explique qu'une diminution du taux normal d'IS ait été engagée (*cf. infra*).

À noter cependant que tous les bénéfices ne sont pas soumis au taux normal de 33 ⅓ %. Un taux réduit existe en effet pour les PME (entreprises appartenant à des personnes physiques, de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 M€ jusqu'en 2018 et 50 M€ à compter de 2019), de 15 % pour la seule fraction du bénéfice inférieure à 38 120 €. Par ailleurs, des régimes particuliers sont prévus pour certains bénéfices spécifiques. Un taux de 19 % s'applique notamment aux plus-values de cession des titres de participation, sauf s'ils ont été conservés plus de deux ans, auquel cas, un taux de 0 % s'applique (dispositif appelé « niche Copé ») mais une quote-part dite pour frais et charges égale à 12 % de la plus-value brute est réintégrée dans le bénéfice imposable au taux de 33,33 %.

Enfin, pour les entreprises imposées dans le cadre de l'IR dans les catégories des bénéfices non commerciaux, industriels et commerciaux ou agricoles, c'est le barème progressif qui s'applique (cf. [chapitre 23](#)). Là aussi, certains régimes particuliers sont prévus, par exemple un taux proportionnel de 16 % pour les plus-values professionnelles de long terme. À l'IR s'ajoutent naturellement les prélèvements sociaux, à savoir ceux applicables aux revenus d'activité (8 %) lorsque l'activité est exercée à titre professionnel et ceux prévus pour les revenus du capital (15,5 %) dans le cas contraire. L'imposition des revenus peut ainsi se révéler élevée pour les bénéfices tirés d'une entreprise.

2 Le mouvement d'allégement de la fiscalité des entreprises depuis 2010 doit être poursuivi

2.1 Les prélèvements pesant sur les facteurs de production ont été allégés

Les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur le travail, le capital et le chiffre d'affaires ont été allégés depuis 2010, afin d'améliorer la compétitivité des entreprises.

a Le coût du travail a été allégé par le CICE et les baisses de charges

Le quinquennat Hollande (2012-2017) a porté l'effort sur la baisse du coût du travail, sous l'impulsion de deux « pactes » successifs : le pacte national pour la compétitivité et la croissance de 2012 puis le pacte de responsabilité et de solidarité de 2014.

C'est à la suite d'un rapport remis par Louis Gallois que le gouvernement a présenté le 6 novembre 2012 le « pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », qui comportait plusieurs mesures, y compris fiscales, visant à améliorer la compétitivité prix et hors prix des entreprises françaises.

La compétitivité prix a ainsi été améliorée par une diminution du coût du travail pour les entreprises. À cette fin a été institué, à compter des exercices fiscaux 2013, le CICE. Les entreprises soumises à l'imposition des bénéfices (ce qui exclut le secteur non lucratif, notamment les associations, les hôpitaux...) bénéficient ainsi d'un crédit d'impôt égal à 4 % (exercices 2013) puis 6 % (exercices 2014 à 2016) et enfin 7 % (depuis les exercices 2017) de la masse salariale. N'est cependant prise en compte que la masse salariale des salariés rémunérés à moins de 2,5 SMIC, ce qui favorise les secteurs employant de la main-d'œuvre peu ou moyennement qualifiée.

Le CICE a été retenu de préférence à une baisse de cotisations sociales pour deux raisons : il permettait de concentrer l'effort sur le secteur lucratif et évitait à l'État de décaisser trop rapidement les sommes correspondantes, tout en produisant des effets immédiats dans la comptabilité des entreprises. En effet, pour les entreprises qui demandent le CICE, celui-ci est assimilé à une baisse du coût du travail mais ne produit des effets fiscaux que l'année suivante (imputation du crédit d'impôt sur l'IS) voire au bout de trois ans (restitution de la créance, pour les entreprises qui n'ont pas ou pas suffisamment d'IS à payer). Au taux de 7 %, le CICE représente un avantage potentiel pour les entreprises d'environ 21 Md€ chaque année. Cependant, le coût budgétaire pour l'État est pour l'instant moindre : il doit atteindre 15,8 Md€ en 2017.

L'objectif du CICE, en faisant passer le coût du travail pour les salaires bas et moyens au-dessous du même coût en Allemagne, était de les rendre plus compétitives tout en restaurant leurs marges, de manière à ce qu'elles

puissent investir et ainsi gagner en compétitivité « hors prix ». Les évaluations conduites concluent jusqu'ici à un impact positif significatif sur les marges des entreprises. Après avoir atteint un point bas en 2013 (29,9 % de la valeur ajoutée), le taux de marge des sociétés non financières s'est nettement redressé pour s'établir à 32 % en 2016. Cet impact sur les marges a toutefois été réduit par une augmentation du salaire horaire. Il y aurait en outre eu un impact positif probable sur l'emploi, de l'ordre de 50 000 à 100 000 emplois sur les années 2013-2014³.

Pour aller plus loin, le gouvernement a baissé les cotisations sociales patronales à hauteur de 10 Md€ par an, afin là aussi de favoriser la création d'emplois et de renforcer la compétitivité des entreprises. Cette décision a été prise dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par le président de la République le 14 janvier 2014, qui devait être financé par 50 Md€ d'économies budgétaires de 2015 à 2017.

Dans un premier temps, en 2015, les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires ont été renforcés et harmonisés, sans distinction selon la taille des entreprises. 1,8 point de cotisation d'allocations familiales a été supprimé pour les salaires inférieurs à 1,6 SMIC. L'exonération des cotisations versées aux URSSAF au niveau du SMIC est ainsi complète. Dans un second temps, à compter du 1^{er} avril 2016, la baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales a été étendue aux salaires jusqu'à 3,5 SMIC, ainsi qu'aux travailleurs indépendants. L'effort de baisse des prélèvements sociaux a ainsi été étendu à la main-d'œuvre qualifiée, au-delà du champ du CICE.

b La taxe professionnelle a été supprimée et la C3S rétrécie

La suppression de la TP en 2010 a été faite dans l'objectif de soulager les entreprises qui investissent le plus, c'est-à-dire les industries (cf. encadré 3). Elle s'est traduite par un allègement d'impôt net estimé à 4,5 Md€.

ENCADRÉ 3 : LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE DE 2010

La taxe professionnelle reposait essentiellement sur les facteurs de production des entreprises

Créée en 1975, la TP était assise sur le capital (les biens immobiliers, les équipements et les

biens mobiliers) et le travail (à travers la masse salariale ou les recettes taxables). La part salariale a néanmoins été définitivement supprimée en 2003. La TP reposait de ce fait essentiellement sur les équipements et biens mobiliers, qui résultent des investissements.

Les taux étaient fixés au niveau territorial, par les communes et/ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée s'appliquait (3,5 % in fine) pour modérer la pression fiscale. À l'inverse, une cotisation minimale était prévue pour les grandes entreprises depuis 1996 (1,5 % in fine).

Un impôt réputé « d'imbécile » (F. Mitterrand)

La TP constituait un frein à l'investissement, puisque l'imposition des équipements et biens immobiliers induit un renchérissement du coût du capital. Spécificité française, elle représentait un handicap pour l'attractivité de la France, d'autant que les entreprises industrielles, exposées à la concurrence internationale, étaient les plus imposées.

En décalage avec les facultés contributives des entreprises, la TP était d'autant plus inéquitable que les taux d'imposition variaient fortement selon les territoires et qu'une part importante de l'impôt était prise en charge par l'État du fait de nombreux dégrèvements.

La TP a été profondément transformée

La LFI 2010 a supprimé la TP et créé à sa place la contribution économique territoriale (CET), constituée en réalité de deux impôts, reposant respectivement sur l'immobilier des entreprises et sur leur valeur ajoutée, plus un nouvel impôt.

La cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur les valeurs locatives cadastrales des locaux occupés par les entreprises, est similaire à la composante foncière de l'assiette de l'ancienne TP. Son taux est déterminé par les communes et/ou les EPCI. Une cotisation minimale est cependant prévue, qui peut être lourde pour les petites entreprises.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est une réelle innovation, quoique son assiette (la valeur ajoutée fiscale) s'inspire du plafonnement et du minimum de la TP. Cette assiette confère à la CVAE une meilleure équité pour les entreprises mais aussi une plus grande volatilité des recettes. Son taux (1,5 %) est fixé au niveau national. Un dégrèvement « barémique », pris en charge par l'État, assure la progressivité de ce taux. Le produit est perçu par les trois niveaux de collectivités territoriales.

Enfin, l'imposition forfaitaire sur les infrastructures de réseau (IFER) a été instituée afin de faire contribuer certains gagnants, en créant des taxes sur les immobilisations détenues par des entreprises industrielles ou de réseau : trains (motrices), réseaux d'énergie, éolien...

La charge fiscale globale des entreprises a été fortement diminuée

Le coût budgétaire de la réforme de la taxe professionnelle pour l'État, qui a compensé les pertes de recettes fiscales des collectivités territoriales, a été estimé à 7,7 Md€ pour l'année de la réforme.

Pour les entreprises, le coût du capital a été abaissé, ce qui est à même de favoriser leur investissement. Ce sont en environ 4,5 Md€ qui ont été transférés aux entreprises, pour un gain moyen évalué à près de 25 % de la charge d'impôt économique local.

Plus précisément, ce sont les petites et moyennes entreprises qui voient leur charge d'impôt baisser le plus, du fait notamment de la progressivité du taux de cotisation sur la valeur ajoutée.

Du point de vue sectoriel, la réforme bénéficie davantage aux entreprises de l'industrie qu'à celles des services, les entreprises de l'industrie étant les plus capitalistiques et bénéficiant le plus de la suppression de la part de la taxe qui pesait sur les équipements et biens mobiliers.

Plus récemment, le champ de la C3S a été rétréci (*cf. supra*), pour un coût de 2 Md€. Le pacte de responsabilité et de solidarité prévoyait initialement de la supprimer totalement mais le gouvernement a renoncé à la dernière étape de sa suppression (qui aurait représenté un effort de 4 Md€ environ), pour consacrer davantage de moyens à la baisse de l'IS (*cf. infra*).

c La compétitivité hors prix a été stimulée par une fiscalité adaptée et stable

Parallèlement, les deux pactes ont entendu mettre la fiscalité au service de l'innovation et de la productivité.

D'une part, les mesures fiscales en faveur de l'innovation ont été conservées et étendues. Le crédit d'impôt recherche (CIR) a été stabilisé et, pour aller au-delà, la LFI 2013 a institué le crédit d'impôt innovation (CII). Ce dernier, complémentaire du CIR, est accordé au taux de 20 % à raison de dépenses qui ne relèvent plus de la recherche mais sont nécessaires au développement de nouveaux produits ou services, à savoir les dépenses relatives à la conception de prototypes de produits nouveaux. Avec un coût évalué à 115 M € pour 2017, il semble trouver son public.

Dans la même logique d'encouragement à l'innovation, le régime fiscal des jeunes entreprises innovantes (JEI) a été renforcé à compter de 2014 et prorogé jusqu'à fin 2019. Ce dispositif permet aux jeunes PME engagées dans des activités de recherche et développement de bénéficier d'allégements fiscaux et d'exonérations de cotisations sociales patronales pour l'emploi de tout personnel de recherche.

D'autre part, la LFI 2014 a institué en faveur des PME un régime d'amortissement dérogatoire et exceptionnel en matière d'IS pour les « robots ». De cette manière, le législateur a voulu encourager la modernisation de l'appareil productif français, par l'acquisition de machines

outils permettant d'automatiser des éléments du processus de production et, ainsi, d'améliorer la productivité des PME françaises. À noter cependant que la France produit peu de robots, à la différence de l'Allemagne et des Pays-Bas.

C'est dans une même intention d'encourager l'investissement productif et d'inciter notamment les entreprises industrielles à moderniser leur appareil de production que, dans le cadre du plan en faveur de l'investissement annoncé le 8 avril 2015, le gouvernement a souhaité instituer un « suramortissement » pour l'achat de certains biens d'équipements (machine-outils notamment) acquis entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2017. Concrètement, pour le calcul de leur bénéfice imposable, au lieu de déduire au total (sur la durée d'amortissement des biens) 100 % de ces dépenses d'acquisition, les entreprises pourront déduire 140 %. Cette mesure équivaut à une subvention pour celles des entreprises qui sont bénéficiaires et, par conséquent, payent l'IS : elles font une économie d'impôt d'environ 13 % du montant des dépenses ($40\% \times 33,1/3\%$).

2.2 Conjuguer rationalisation des prélèvements sur les facteurs de production et diminution du taux d'IS

a Les impôts pèsent encore trop sur le haut de bilan et se doublent d'un « impôt papier »

Malgré la suppression de la TP, remplacée par la CET et l'IFER, et l'ébauche de la suppression de la C3S, les prélèvements fiscaux et sociaux pèsent encore lourd sur le haut de bilan, financièrement et opérationnellement, ce qui ouvre trois axes de progrès :

1. Baisser les prélèvements pesant sur les salaires et les autres facteurs de production, tout particulièrement, car ils se situent dans le haut du bilan et représentent mal les facultés contributives des entreprises.

Par exemple, faut-il maintenir la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la cotisation au FNAL, qui concourent à la politique du logement ? Il n'est en effet pas évident qu'une telle politique doive être financée par les entreprises et, *a fortiori*, par un impôt spécifique et affecté.

Au-delà de la fiscalité, ce sont les cotisations sociales qui constituent l'enjeu le plus important. Celles-ci ont certes été diminuées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, mais les comparaisons internationales montrent que ces cotisations sont encore très importantes en France (cf. [chapitre 21](#)). Le CICE pourrait être transformé en baisse de charges mais l'impact global en serait neutre. Pour aller plus loin, sauf à dégager d'autres ressources de financement (hausse de CSG ou de TVA par exemple), une réflexion sur le niveau de la protection sociale socialisée (c'est-à-dire prise en charge par les pouvoirs publics) et son financement (cotisation bismarckienne ou impôt beveridgien) est nécessaire.

Ainsi, le candidat Emmanuel Macron a envisagé de faire de l'assurance chômage non plus un régime assurantiel mais un système universel d'assistance, qui pourrait alors être financé par l'impôt. À cet égard, une suppression ou une baisse des cotisations chômage aurait vocation, au lieu d'être concentrée sur les bas salaires, à être ventilée sur l'ensemble de la grille des salaires. Si les allègements de charges portant sur les salaires moyens et élevés ont à court terme un effet moindre sur l'emploi que s'ils sont ciblés sur les bas salaires, ils sont plus favorables à la croissance et à l'emploi à moyen long terme en ce qu'ils favorisent aussi la compétitivité des productions à forte valeur ajoutée.

2. Réduire le nombre d'impôts sur les salaires

Les taxes sur la masse salariale affectées à des dépenses bénéficiant aux salariés et à leurs employeurs ont en commun, en principe, d'être assises sur la masse salariale entendue au sens des règles applicables aux cotisations de sécurité sociale.

En revanche, les modalités de paiement et de recouvrement diffèrent sensiblement. Ces taxes sont en effet recouvrées soit par les URSSAF (FNAL, AGS, VT), soit par l'intermédiaire d'organismes collecteurs agréés (TA, PEFPC, PEEC – les versements à l'administration fiscale n'intervenant qu'en cas d'insuffisance de paiement ou de défaillance déclarative). Or ces derniers, qui assurent la répartition des ressources collectées, sont constitués en réseaux distincts. En outre, ces impôts peuvent, au moins en partie, être acquis via des dépenses dites libératoires, tels des versements à des organismes de formation (pour la TA) ou des prêts pour l'acquisition du logement (pour la PEEC), selon des règles spécifiques à chaque taxe.

Il en résulte une complexité de gestion pour les entreprises, malgré l'effort de

simplification qui a été entrepris. Ainsi, la LFR pour 2013 a fusionné la TA et la CDA à compter de l'exercice 2014. En outre, la PEEC ne donne plus lieu à une déclaration spécifique depuis 2014, les obligations déclaratives devant être accomplies dans le cadre des obligations déclaratives sociales (déclaration annuelle de données sociales, DADS, ou, pour les régimes spéciaux de sécurité sociale, déclaration des salaires et des honoraires, lesquelles sont progressivement remplacées par la déclaration sociale nominative ou DSN⁴), dont les données utiles seront automatiquement reprises pour la PEEC. De telles mesures sont à même de réduire l'impôt papier.

3. Réduire le nombre des taxes à faible rendement

De manière générale, au-delà des taxes sur les salaires, de nombreuses « petites » taxes sont dues par les entreprises. En tout, 192 taxes de moins de 150 millions d'euros ont été identifiées en 2014 par l'Inspection générale des finances, qui recommande d'en supprimer ou regrouper certaines ou encore d'y substituer des redevances ou contributions volontaires obligatoires. Ces taxes revêtent souvent une nature sectorielle, comme la surtaxe sur les eaux minérales, ou incitative, comme la taxe sur les friches commerciales ; la plupart d'entre elles sont affectées.

Au vu de la comparaison internationale effectuée par l'Inspection générale des finances, le nombre important de taxes à faible rendement constitue un désavantage compétitif pour la France.

b La fiscalité des bénéfices demeure problématique et devrait être rendue plus lisible

La baisse évoquée ci-dessus de la fiscalité professionnelle locale, de la C3S et des cotisations sociales n'est pas sans incidence sur l'IS. En effet, l'EBE et, par suite, le résultat imposable sont mécaniquement accrus par une baisse des cotisations sociales et des taxes pesant sur les facteurs de production, entraînant un accroissement des recettes d'impositions sur les bénéfices. C'est ce qui explique, avec la volonté de réduire ce handicap en termes d'attractivité, qu'une baisse du taux d'IS ait été parallèlement prévue dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, pour ne pas reprendre d'une main un tiers de ce qui avait été donné de l'autre.

La LFI 2017 a prévu de ramener le taux d'IS à 28 % d'ici 2020, ce qui représente, toutes choses égales par ailleurs, un coût de 7 Md€ à terme. Pour étaler cet effort, le taux de 28 % a été institué dès 2017 mais avec un champ limité aux PME (jusqu'à 50 M€ de chiffres d'affaires), à concurrence de 75 000 € de bénéfice – le taux de 33,1/3 % continuant à s'appliquer pour le surplus. En 2018, ce taux bénéficiera à toutes les entreprises, à concurrence de 500 000 € de bénéfice. En 2019, cette limite de bénéfice sera supprimée pour les entreprises disposant d'un chiffre d'affaires inférieur à 1 Md€. Enfin, en 2020, le taux de 28 % sera généralisé. Sous réserve d'une modification d'ici là !

Pour importante qu'elle soit, cette diminution du taux d'IS ne permettra pas de revenir à la moyenne OCDE (25 %) et *a fortiori* à la moyenne de l'UE (22 %). Compte tenu des contraintes budgétaires, une diminution plus forte supposerait une extension de l'assiette de l'IS, de manière à afficher un taux nominal d'imposition plus bas et donc plus attractif mais à pression fiscale constante. Pour ce faire, on peut restreindre la déduction des charges financières (au risque cependant de pénaliser les investissements, qui supposent souvent l'endettement) et lutter contre l'évasion fiscale (cf. [chapitre 27](#)), mais aussi réduire les prélèvements pesant sur les facteurs de production et le chiffre d'affaires.

Cependant, dans son état actuel, diminuées entre autres par le CICE et le CIR, les recettes d'IS sont relativement faibles. On pourrait dès lors être tenté de prendre acte de l'échec de cet impôt, le supprimer et y substituer un impôt différent assis sur une assiette plus large tel l'excédent brut d'exploitation (EBE) ou l'excédent net d'exploitation (lequel serait à définir⁵). Cette piste d'une taxe sur l'EBE a été mise sur la table par le gouvernement à l'automne 2013 mais a fait l'objet d'une forte réaction de rejet de la part des représentants des entreprises. Ceux-ci reprochaient notamment à cette taxe de pénaliser les entreprises qui investissent le plus et donc l'industrie, puisque l'EBE est un solde intermédiaire de gestion avant déduction des dotations aux amortissements et provisions. Ce qui illustre le fait qu'une évolution de la fiscalité a des effets redistributifs.

*

La fiscalité des entreprises n'est qu'un des paramètres qui influent sur la

compétitivité des entreprises. Elle influe cependant de manière importante sur la compétitivité « prix » et peut, à travers certaines dépenses fiscales, créer un contexte favorable à la compétitivité « hors prix ».

Par comparaison avec les autres États de l'OCDE, la France applique une fiscalité relativement importante mais sans excès. En revanche, d'une part, la fiscalité pesant sur le haut de bilan et les cotisations sociales paraissent élevées. L'effet pervers est que l'intérêt des entreprises, qui visent à générer des bénéfices, et des administrations publiques, dont les recettes dépendent d'autres éléments comme les salaires, divergent. D'autre part, la fiscalité française est composite et pas toujours lisible, ce qui peut rendre le système fiscal moins attractif. La réduction du nombre d'impôts et de dispositifs spécifiques est à cet égard une voie à explorer. Toutefois, accepter des évolutions suppose de renoncer à court terme à la stabilité.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La fiscalité des entreprises est-elle trop lourde en France ?
- Faut-il abaisser les prélèvements pesant sur les entreprises ?
- L'attractivité fiscale du territoire
- Dressez le bilan de la mise en œuvre de la contribution économique territoriale

RÉFÉRENCES

Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009.

Cour des comptes, *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, mars 2011.

Lettre Vernimmen, « Les taux d'impôt sur les sociétés dans le monde », n° 141, juillet 2016.

PwC, décembre 2016, « Paying Taxes 2017 ». <http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2017.html>

1. Source : statistiques OCDE. Ces dernières ne tiennent pas compte des impôts classés comme des prélèvements non obligatoires.

2. Sauf mention contraire, les montants de recettes indiqués s'entendent de l'année 2015 (source : fascicule sur les voies et moyens annexé au PLF 2017, tome I ; INSEE).

3. Rapport 2016 du comité de suivi du CICE : http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_cice2016_28095016_ok

4. Les entreprises qui auront effectué 12 DSN dites « phase 3 » de janvier à décembre 2017 ne seront pas tenues de transmettre leur DADS au titre de l'exercice 2017.

5. L'ENE n'est pas une donnée comptable et devrait être défini pour les besoins d'un tel impôt. Il pourrait correspondre à l'EBE diminué des dotations aux amortissements et provisions (cf. schéma 1).

CHAPITRE 26

L'imposition de la consommation et des transactions

SOMMAIRE

[1 La TVA, les accises et les droits de douane](#)

[2 Les nouveaux défis de la fiscalité indirecte : taxation des transactions financières et fiscalité environnementale](#)

NOTIONS ET DONNÉES À MAÎTRISER

- ◆ TVA ; taxes sur le chiffre d'affaires ; accises
- ◆ Principes du pays de destination et du pays d'origine
- ◆ TVA sociale
- ◆ Fiscalité environnementale

En 2009, le gouvernement Fillon a ramené le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la restauration du taux normal (alors 19,6 %) au taux réduit de 5,5 %, afin de soutenir ce secteur économique. En 2012, sans remettre en cause le principe de cet avantage fiscal, le même gouvernement a transformé le taux réduit dont bénéficiait la restauration en un taux intermédiaire de 7 %. Le gouvernement Ayrault a relevé ce même taux à 10 % en 2014. On constate là une hésitation entre le choix d'une fiscalité sur la consommation incitative, destinée à soutenir l'emploi, et la volonté de reporter sur la consommation une partie croissante des prélèvements obligatoires.

La TVA est un impôt sur la consommation qui, nonobstant son incidence potentielle sur la marge des entreprises, est économiquement à la charge des consommateurs qui acquièrent les biens taxés, c'est-à-dire des ménages (cf. [chapitre 21](#)). Cet impôt d'invention française a été conçu par Mauriceauré, alors directeur général adjoint des impôts, et institué en France en 1954¹ dans le but d'alléger les impositions pesant sur les entreprises en remplacement de l'ancienne taxe de 15 % sur la production ainsi que d'une cascade de petites taxes nationales et locales pesant sur le chiffre d'affaires. Il s'agit d'un impôt à très fort rendement, soit 153 Md€ en 2015 toutes APU confondues. Ses 142 Md€ de recettes versées au budget général de l'État en font de loin le premier impôt, puisqu'il représente la moitié des recettes fiscales de l'État (50,6 % en 2015).

La TVA n'est cependant pas la seule imposition sur la consommation. On compte également dans cette catégorie, aussi appelée fiscalité sur les transactions, les accises et diverses taxes portant sur des transactions. Les accises sont des prélèvements spécifiques frappant la consommation de produits déterminés (énergie, alcool, tabac...), en général à raison d'un tarif assis sur une quantité (le tarif n'est donc pas proportionnel au prix de vente). Enfin, on peut citer les taxes sur les transactions de biens mobiliers et immobiliers (taxe sur les transactions financières et DMTO) et les taxes spécifiques sur le chiffre d'affaires, tels les prélèvements sur les jeux d'argent et de hasard.

À l'inverse, les droits de douane et assimilés (droits agricoles et cotisations sur le sucre) sont des PO qui ne sont pas classifiés comme des impôts et qui sont aujourd'hui devenus marginaux.

Ces deux types de prélèvements, fiscalité sur la consommation et droits de douane, ont en commun de peser in fine sur le consommateur et de faire l'objet, à des degrés divers, d'une harmonisation européenne. En outre, TVA et droits de douane se rejoignent dans l'objectif de compétitivité du « fabriqué en France ». Pourtant, la TVA apparaît comme un impôt massif et d'avenir, alors que les droits de douane sont marginaux et en voie de disparition, ce qui préjuge d'une efficacité différente dans l'atteinte d'un tel objectif de compétitivité.

1 La TVA, les accises et les droits de douane

Bien que techniquement très différents, la TVA, les accises et les droits de douane ont pour commun de porter sur la consommation et d'être largement harmonisés au niveau européen.

1.1 Fiscalité sur la consommation et droits de douane se distinguent notamment par leur rendement et leur mode de collecte

a La TVA se caractérise par un rendement élevé et une gestion aisée qui repose sur les entreprises

La TVA est assise sur la consommation finale et la formation brute de capital fixe des ménages ainsi que des administrations publiques, c'est-à-dire des agents économiques qui ne sont pas assujettis à la TVA. Le paradoxe est en effet que les personnes assujetties à la TVA n'en supportent pas le poids sur leurs dépenses.

Les opérateurs assujettis sont les entreprises produisant des biens et des services. Ils sont redevables de la TVA sur leurs ventes (chiffre d'affaires) mais ils imputent la TVA acquittée sur leurs propres achats (consommations intermédiaires) sur la TVA qu'ils collectent ensuite sur les ventes : ils bénéficient d'un droit à déduction.

Pour ces opérateurs, la neutralité comptable de la TVA est donc assurée, d'autant plus que, dans l'hypothèse où la TVA collectée est inférieure à la TVA acquittée, les opérateurs assujettis bénéficient d'un remboursement de la différence (crédit de TVA). Cette situation peut notamment se présenter lorsque les produits vendus sont soumis au taux réduit alors que les produits achetés sont soumis au taux normal. Cependant, l'existence des crédits de TVA peut aussi alimenter la fraude.

À l'inverse, les opérateurs non-assujettis ne peuvent pas déduire la TVA sur leurs achats et en supportent par conséquent la charge. Il s'agit

essentiellement des ménages et des administrations publiques². Sont également dans cette situation les organismes sans but lucratif (notamment les associations exerçant des activités non lucratives) et le secteur financier, qui n'est pas assujetti à la TVA car ses activités sont peu adaptées à ce mode de taxation³. De même, certains produits sont hors du champ de la TVA, tels les biens immobiliers anciens (assujettis aux DMTO) et les loyers des logements, sachant que les biens immobiliers neufs ont déjà été soumis à la TVA sur leur prix de vente.

Du fait de ces limites du champ de la TVA, on constate un phénomène de rémanence de TVA : les opérateurs non assujettis la payent sur leurs consommations intermédiaires mais ne peuvent la déduire, ce qui se traduit par une charge fiscale implicite (pour les opérateurs et/ou leurs clients), qui n'est pas formellement prévue par le système fiscal.

À l'inverse, les opérateurs assujettis à la TVA dans les départements d'outre-mer de La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe⁴ bénéficient du système de la TVA « non perçue récupérable », qui leur permet de bénéficier d'une forme de subvention. En effet, les biens d'investissement neufs importés ou livrés sur place sont exonérés de TVA mais donnent lieu, pour l'opérateur assujetti domien qui les acquiert, à déduction de la TVA comme s'il avait effectivement acquitté la TVA sur cette acquisition. Cette aide d'État est destinée à tenir compte de l'incidence de l'isolement des DOM sur le coût des biens.

Il existe en France plusieurs taux de TVA : quatre en métropole, auxquels s'ajoutent des taux spécifiques à la Corse et aux départements d'outre-mer, plus faibles. Le taux normal, qui est le taux de droit commun, s'élève à 20 % depuis le 1^{er} janvier 2014. Le taux intermédiaire est un taux incitatif, destiné à encourager certains secteurs économiques. Il s'élève à 10 % depuis 2014 et s'applique par exemple aux travaux de rénovation des logements anciens, à l'hôtellerie et à la restauration ou encore, sous certaines conditions, au logement intermédiaire. Le taux réduit de 5,5 % est en principe réservé aux biens de première nécessité, à savoir l'eau, les produits alimentaires, l'électricité et le gaz... Son bénéfice a cependant été étendu aux livres et spectacles (depuis 2013), ainsi qu'au cinéma, au logement social et aux travaux de rénovation énergétique du logement social (depuis 2014). Enfin, un ancien taux super-réduit de 2,1 %, antérieur à l'harmonisation européenne des taux, s'applique à la presse, aux médicaments remboursés par la sécurité

sociale et aux 120 premières représentations de spectacle.

Moduler les taux de TVA a une incidence forte sur les recettes de l'État. La valeur d'un point de TVA, tous taux confondus, est en effet estimée à environ 10 Md€, dont 6,3 Md€ pour le seul taux normal.

Le recouvrement de la TVA repose sur les entreprises. Elle est déclarée et versée spontanément, en général mensuellement, par près de 3,7 millions d'entreprises assujetties. Pour l'administration fiscale, la TVA présente de ce fait un coût de gestion inférieur aux impôts directs. Pour les entreprises, le système est relativement complexe, dans la mesure où le calcul de la TVA à reverser à l'administration se réalise opération par opération et non par agrégat global. Ainsi, suite à l'introduction du taux intermédiaire en 2012, les boulangers doivent distinguer les recettes provenant de produits prêts à la consommation (tels les sandwiches, qui sont soumis au taux intermédiaire) et ceux considérés comme des biens de première nécessité (telle la baguette, qui bénéficie du taux réduit).

b Les autres impositions sur la consommation constituent un ensemble composite

La fiscalité sur la consommation est complétée par des taxes aussi nombreuses que diverses de par leurs caractéristiques et objectifs. Les accises constituent l'ensemble le plus cohérent : elles sont recouvrées par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et sont dues sur certains produits particuliers qui ont pour caractéristiques d'être largement consommés et dont les consommateurs ne peuvent pas toujours se passer (leur demande est donc peu élastique aux prix). À cet égard, les accises sont les dignes descendantes de la gabelle (impôt sur le sel).

Leur rendement n'est pas négligeable (données 2015) : 26,3 Md€ pour la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui porte sur les produits pétroliers et le gaz naturel et est partagée entre l'État et les collectivités territoriales, 12,2 Md€ pour les droits de consommation sur les tabacs et 4,4 Md€ pour les droits sur les boissons, essentiellement au bénéfice des ASSO... Les accises représentent la plus grande part de la fiscalité environnementale (*cf. infra*).

Enfin, on peut encore citer la contribution au service public de l'électricité

(CSPE), qui est due par le consommateur final d'électricité à hauteur de 6,7 Md€, et les prélèvements sur les jeux de hasard et d'argent (ensemble 5 Md€⁵). Plus récemment, en 2012, une taxe sur les transactions financières (TTF) a été instituée en France, qui pourrait se fondre dans une taxe européenne (*cf. infra*).

c Les droits de douane sont aujourd'hui d'un rendement faible et sont collectés par l'administration

L'assiette des droits de douane était large à l'origine mais a été extrêmement réduite par l'intégration européenne et l'ouverture internationale. Elle est constituée potentiellement de l'ensemble des importations et même des exportations, qu'il est possible de taxer également. Aujourd'hui, elle est réduite aux importations ne provenant pas de pays avec lesquels un accord de libre-échange total a été conclu et est devenu effectif.

Les taux des tarifs douaniers sont bas : en moyenne 1,3 %⁶.

En conséquence, leur rendement est très faible. La France a recouvré en 2015 environ 2,1 Md€ de droits de douane, qu'elle reverse à l'Union européenne mais dont elle conserve 20 %⁷ au titre des frais d'assiette et de recouvrement (444 M€ prévus en 2017).

Le recouvrement est effectué par la DGDDI, qui a fait des efforts de modernisation : les procédures déclaratives sont réduites au minimum et les douanes développent une politique partenariale avec les importateurs. Il faut néanmoins savoir que la nomenclature internationale douanière comporte plus de 10 000 « positions tarifaires » : pour un importateur comme pour l'administration, il peut aisément y avoir un doute sur la position correspondant au produit importé, d'où la nécessité d'entretenir un dialogue entre administration et importateurs afin de ne pas contrôler l'ensemble des marchandises.

1.2 Fiscalité indirecte et droits de douane sont harmonisés par le droit de l'Union européenne à des degrés divers

La fiscalité indirecte a été un champ privilégié de l'harmonisation fiscale dans l'Union européenne car son harmonisation est un corollaire du marché unique. Dans un marché unique, les différences de fiscalité indirecte peuvent nuire à la libre circulation des biens et des services et introduire des distorsions de concurrence. L'harmonisation de la fiscalité indirecte a donc été prévue dès le traité de Rome et est aujourd'hui inscrite à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Quant aux droits de douane, le traité de Rome prévoyait leur unification complète (cf. actuels articles 28 et suivants du TFUE).

a La TVA est fortement harmonisée au niveau européen

La TVA est l'impôt le plus fortement harmonisé à l'échelle européenne. Cette harmonisation a été progressive, sur la base de directives successives. En 1967, la TVA a été rendue obligatoire dans l'ensemble des États membres. En 1977 a été adoptée la « 6^e directive TVA », remplacée en 2006 par une directive refondue, sur laquelle repose le droit de l'UE en la matière. Cette directive de 1977 a interdit toute taxe générale sur le chiffre d'affaires⁸ autre que la TVA, harmonisé l'assiette, unifié les règles d'assujettissement et d'activité taxable et créé la ressource TVA du budget européen.

Après cette première étape de création d'une TVA répondant aux mêmes règles, la deuxième étape a consisté en la suppression des frontières fiscales entre États membres. Suite à l'Acte unique de 1985, il a été décidé de trouver une solution pour que la TVA ne soit pas payée par l'exportateur lorsque des biens franchissent une frontière interne à l'UE. La Commission a proposé que ces biens soient taxés dans le pays d'origine du bien. Finalement, un régime dit transitoire est entré en vigueur en 1993, il est toujours appliqué : les biens exportés dans un autre État membre sont taxés dans le pays de destination du bien mais la TVA est payée par l'entreprise importatrice – et non par l'entreprise exportatrice au moment du franchissement de la frontière (cf. [encadré 1](#)).

ENCADRÉ 1 : LA TVA ET LES ÉCHANGES COMMUNAUTAIRES ET INTERNATIONAUX

Principe général

Les exportations (« livraisons ») de marchandises sont exonérées et les importations (« acquisitions ») supportent la TVA selon le « principe de destination » (la TVA est payée dans le pays de destination, *i.e.* de consommation, du bien ou du service, par opposition à son pays d'origine, *i.e.* de production).

Échanges extracommunautaires

Taxation à l'entrée du territoire national.

Échanges intracommunautaires de biens

Lorsque le produit est livré à une entreprise : l'entreprise importatrice calcule la TVA due sur ses importations, la mentionne sur sa déclaration (elle autoliquide la TVA), puis la déduit. Dès lors que l'entreprise est un opérateur assujetti, la TVA acquittée est comptablement neutre.

Lorsque le produit est livré à un particulier : par exception au principe de destination, la TVA est facturée dans l'État membre d'origine. Des exceptions sont néanmoins prévues pour éviter que la concurrence soit distordue par les différentiels de taux de TVA : pour l'acquisition de moyens de transport neufs ou encore la vente par correspondance au-dessus d'un seuil, la TVA due est celle du pays de destination.

Exemple : un particulier résidant en France achète un disque sur la boutique en ligne Amazon, auprès d'un vendeur établi dans un autre État membre, par exemple aux Pays-Bas ; si le chiffre d'affaires du vendeur dépasse le seuil de 35 000 € applicable pour la vente par correspondance vers la France, la TVA française est applicable ; en deçà de ce seuil, la TVA néerlandaise s'applique.

Échanges intracommunautaires de services

Les prestations de services rendues à des assujettis (« B2B ») sont imposées dans le pays d'établissement de l'assujetti (respect du principe du pays de destination).

Exemple : une entreprise établie en France acquiert une prestation de conseil juridique auprès d'une entreprise établie en Belgique. La prestation est imposée en France.

Les prestations rendues à des non-assujettis (« B2C ») sont imposées dans le pays d'établissement du prestataire (exception au principe du pays de destination). Toutefois, depuis 2015, les services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision et les services fournis par voie électronique sont imposés dans le pays du preneur (principe du pays de destination).

Exemple : un particulier résidant en France achète un livre électronique auprès d'Amazon au Luxembourg. Depuis 2015, la TVA française est applicable (au lieu de la TVA luxembourgeoise auparavant).

Références utiles : site de la DG TAXUD, qui comporte notamment un cours électronique sur la TVA : http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/elearning/vat/index_fr.htm

La structure des taux de TVA est également harmonisée. Au-delà du taux normal, les États membres ont la faculté de se doter d'un ou deux taux réduits

pour des activités limitativement énumérées en annexe de la directive TVA. Le taux normal ne peut être inférieur à 15 % et les taux réduits doivent se situer entre 5 et 15 %. En outre, un engagement politique formulé lors d'un Conseil européen, sans valeur normative, prévoit un plafond de 25 % pour le taux normal.

Par ailleurs, une clause « grand-père » a autorisé les États membres à conserver les taux super-réduits qui étaient d'ores et déjà appliqués, mais à la condition qu'ils soient gelés : il n'est pas possible d'étendre leur champ, pas plus que de créer d'autres taux super-réduits ou, à l'inverse, de créer des taux majorés.

On observe dans l'UE une grande disparité des taux de TVA. Certains pays n'appliquent aucun taux réduit, comme le Danemark, dont le taux normal est élevé (25 %). Le taux normal s'échelonne de 17 % (Luxembourg) à 27 % (Hongrie), sa moyenne non pondérée étant de 21,5 % au 1^{er} janvier 2017. Par ailleurs certains pays possèdent même des taux nuls sur un spectre large de produits de première nécessité, comme le Royaume-Uni.

b L'harmonisation des accises est plus limitée

Les accises ont été harmonisées plus tardivement et moins profondément que la TVA. Là aussi, il a été procédé par voie de directives : une directive du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, la circulation et les contrôles des produits soumis à accises définit les principes généraux de cette harmonisation et est complétée par des directives spécifiques à chaque catégorie de produits : tabacs, alcools, bières et vins, produits pétroliers.

Le premier principe énoncé par ces directives est que la taxation a lieu lors de la mise à la consommation, c'est-à-dire que l'on taxe le professionnel qui se procure le produit pour le mettre sur le marché de la consommation.

Le second principe est que des tarifs minimaux, révisables tous les deux ans, sont fixés pour chaque produit. Cette harmonisation des tarifs doit néanmoins être nuancée : d'une part, des régimes transitoires sont prévus pour les pays qui n'appliquent pas d'accises sur certains produits et, d'autre part, les minima sont faibles. Ainsi, au 1^{er} janvier 2017, le tarif minimum pour le gazole consommé par les particuliers s'élève à 21 € pour 1 000 litres, sachant que les tarifs appliqués dans l'UE vont de zéro (Luxembourg, sous condition)

à 484 € (Pays-Bas), en passant par 119 € en France.

c Les droits de douane échappent à la compétence de l'État

Les droits de douane relèvent de la compétence de l'Union européenne et non plus des États membres : le traité de Rome prévoyait déjà la création d'une union douanière et le transfert des recettes des droits de douane et assimilés à la Communauté européenne, dont ils constituent les ressources propres traditionnelles (cf. [chapitre 21](#)).

Dans le cadre multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par des accords spécifiques (avec l'association européenne de libre-échange, AELE, ou encore avec les pays dits Afrique-Caraïbes-Pacifique, ACP), l'UE a procédé à un désarmement tarifaire. Par voie de conséquence, les ressources propres traditionnelles déclinent et ne représentent plus que 19 Md€ en 2015, soit 0,13 % du PIB de l'UE. Les règles auxquelles l'UE s'est contrainte l'empêchent de moduler librement ses droits de douane à des fins de politique économique.

Au niveau national, il est cependant possible d'attirer les importateurs afin qu'ils affranchissent leurs produits en France et non dans un autre État membre. À cette fin, il est nécessaire de se doter d'infrastructures portuaires compétitives et d'une politique douanière de service, ce qui peut toutefois présenter un risque de dérives (course au moins-disant). À cet égard, le rachat de ports grecs par des sociétés chinoises a alimenté des suspicions envers la douane grecque. À la clé de l'affranchissement des produits dans un État : outre les retombées économiques, ce dernier conserve 20 % des droits de douane.

Cette harmonisation européenne limite les possibilités d'exploitation, notamment, de la TVA et des droits de douane au service de la politique économique, alors même que les droits de douane apparaissent historiquement comme un instrument de politique économique par excellence.

2 Les nouveaux défis de la fiscalité

indirecte : taxation des transactions financières et fiscalité environnementale

2.1 L'harmonisation européenne ne progresse plus que de manière limitée

Quoique les volontés d'approfondir l'harmonisation de la fiscalité indirecte n'aient pas abouti, l'institution d'une taxe sur les transactions financières permettrait *a minima* d'en étendre le champ.

a Sur la période récente, le chantier de l'harmonisation de la fiscalité indirecte a peu avancé

Le régime transitoire précité de TVA est devenu pérenne. L'avènement d'un « régime définitif » de l'harmonisation de la TVA, qui aurait conduit à appliquer le principe du pays d'origine dans les échanges intracommunautaires, a été abandonné. En 2000, la Commission européenne a défini une nouvelle « stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur », soit une tactique des petits pas pour améliorer l'existant.

Une des avancées les plus visibles est l'adaptation de la directive TVA aux enjeux du commerce électronique. Depuis 2015, la TVA sur les prestations de service électroniques intracommunautaires à des particuliers est due dans le pays du preneur de la prestation et non plus dans le pays du prestataire de services (cf. [encadré 1](#)). À cette fin, un guichet unique dématérialisé a été mis en place dans chaque État membre afin que les entreprises prestataires de services puissent déclarer via ce guichet la TVA due dans les 27 autres États membres.

En matière d'accise, les avancées sont faibles. Exemplaire est la proposition de la Commission en 1992 visant à créer une écotaxe sur la consommation de produits énergétiques dans le cadre de la construction d'un marché intérieur de l'énergie, qui n'a abouti qu'à une harmonisation très lâche. En effet, chaque État membre a sa politique énergétique et ses sources d'énergie

privilégiées : la France ne souhaite par exemple pas taxer lourdement l'électricité, essentiellement tirée du nucléaire, à l'inverse du Danemark, dont l'électricité provient largement du charbon.

b La fiscalité indirecte européenne pourrait être complétée par une taxe sur les transactions financières

Suite aux négociations tenues dans le cadre du G20 en 2009, la Commission européenne a proposé en 2011 l'institution d'une TTF – qui n'a pas fait consensus.

La proposition porte sur une taxe qui serait prélevée sur toutes les transactions sur instruments financiers entre institutions financières lorsqu'au moins une des parties à la transaction est située dans l'UE. L'échange d'actions et d'obligations serait taxé à un taux de 0,1 % et les contrats dérivés à un taux de 0,01 %. Selon l'estimation de la Commission, les recettes s'élèveraient à environ 57 Md€ par an (dont 10 Md€ générés en France) et pourraient être partagées entre l'Union et les États membres. Outre l'objectif budgétaire de la mesure, la Commission y voyait une opportunité de renforcer le marché unique, puisque la diversité des TTF nationales (cf. [encadré 2](#) s'agissant de la TTF applicable en France) peut induire des distorsions de concurrence, et de renforcer la position de l'UE dans le cadre du G20.

En janvier 2013, devant l'absence de consensus des États membres, du fait de l'opposition de pays tels le Royaume-Uni et le Luxembourg, le Conseil de l'UE a autorisé l'engagement d'une procédure de coopération renforcée pour aboutir à l'institution d'une TTF européenne. Onze États membres⁹, dont notamment la France et l'Allemagne, y participeraient. La proposition de directive établissant cette TTF suit la procédure législative (spéciale), mais les négociations se révèlent difficiles. Après un échec fin 2014 du fait notamment d'une divergence sur l'assiette de la taxe (la France souhaitant initialement exclure les produits dérivés, afin de protéger son industrie bancaire), les discussions ont repris en 2015 mais sans aboutir.

ENCADRÉ 2

La TTF française

La TTF instituée par la 1^{re} LFR 2012 du 14 mars 2012 se distingue sur plusieurs points de la proposition de la Commission européenne.

Elle est limitée aux actions et exclut par conséquent les obligations et les produits dérivés. Les actions concernées sont celles des sociétés de plus d'un milliard d'euros de capitalisation dont le siège social est en France.

La territorialité de la TTF est définie par ce seul critère de lieu du siège de la société émettant les actions. Par conséquent, la TTF est due quels que soient le lieu de transaction et la localisation des parties à la transaction. Le projet européen en cours de négociation pourrait prévoir que la TTF soit due dès lors qu'une partie de la transaction est résidente dans un État ayant mis en place la taxe (principe de résidence) et/ou dès lors que l'objet de la transaction a été émis dans un des pays participants (principe du pays d'émission).

La TTF française repose sur l'acquéreur uniquement, alors que la TTF européenne serait due à la fois par l'acquéreur et le vendeur.

Son taux est de 0,3 % depuis le 1^{er} janvier 2017 (0,2 % auparavant). Le taux envisagé pour la TTF européenne est proche (deux fois¹⁰ 0,1 % pour les actions et obligations, deux fois 0,01 % pour les produits dérivés).

Son produit est de 1,1 Md€ en 2015, dont une fraction (140 M€) est affectée au fonds de solidarité pour le développement.

2.2 La fiscalité indirecte comme outil de politique économique

Eu égard aux limites des droits de douane, augmenter la TVA pour diminuer en contrepartie le coût du travail revient à mobiliser la fiscalité indirecte pour chercher à améliorer la compétitivité de la production française.

- a À supposer qu'elle puisse être exploitée, la voie de l'augmentation des droits de douane n'offrirait qu'une réponse partielle au déficit de compétitivité

Un relèvement des droits de douane destiné à améliorer la compétitivité des produits français pourrait notamment prendre la forme d'une surtaxe pour les produits venant de pays ne respectant pas certaines normes sociales ou environnementales. La proposition d'une « taxe carbone aux frontières de l'UE » (ou mécanisme d'inclusion carbone) relève de cette logique, puisqu'elle conduirait à majorer le coût des produits fabriqués dans des pays

très émissifs en gaz à effet de serre. Cette voie permettrait de rendre de facto moins compétitifs les biens importés de pays émergents, à l'origine du déficit de la balance commerciale de l'UE et serait sans doute une réponse efficace pour prévenir les délocalisations.

Sur le plan juridique, une telle solution pourrait être contestée au regard du droit de l'OMC. Cependant, la jurisprudence dite « tortues-crevettes » de l'OMC¹¹ permettrait de la défendre.

Cependant, du point de vue français, le problème du coût élevé du travail ne serait pas résolu pour autant. Une part importante du déficit commercial français provient au demeurant de nos échanges internes à l'UE et notamment avec l'Allemagne. Une amélioration de la compétitivité-prix française par rapport à l'Allemagne peut venir de la TVA sociale mais non pas d'une politique douanière européenne.

b La TVA apparaît comme un impôt d'avenir pour contribuer à la compétitivité des entreprises françaises

La TVA « sociale » consiste en une baisse des cotisations sociales, compensée à due concurrence par une hausse de la TVA ou, par extension, d'autres impôts indirects. L'Allemagne a expérimenté cette solution en 2007 : la TVA a été relevée de trois points (de 16 % à 19 %), dont 1 point a financé l'assurance chômage en lieu et place de cotisations sociales. En France, à une échelle plus modeste, les cotisations sur les boissons sucrées et sur les boissons contenant des édulcorants, qui sont de nouvelles accises, ont été créées par la 2^e LFR 2011 pour, notamment, compenser des allègements de charges dans le secteur agricole.

L'impact attendu de la TVA sociale, qui est proche de celui d'une dévaluation, est triple.

- 1° Une meilleure compétitivité du travail en France : la baisse du coût du travail tend à éviter les délocalisations ou la substitution du capital au travail.
- 2° Une meilleure compétitivité des produits français à l'export : les exportations françaises, qui ne sont pas soumises à la TVA en France, diminuent leur coût de revient.
- 3° Un avantage pour les productions françaises sur le marché national : les

produits importés subissent l'augmentation de leur prix toutes taxes comprises, alors que les produits français bénéficient d'un allègement du coût du travail qui leur permet de réduire leur prix hors taxe et/ou d'augmenter leur marge.

L'imposition accrue de la consommation peut cependant receler des effets pervers sur le plan économique. Premièrement, une hausse de la TVA, tout au moins si elle n'est pas compensée par une réduction d'autres prélèvements obligatoires, a potentiellement un effet inflationniste. Dans le contexte économique de faible croissance et de faible inflation que connaît l'Europe depuis 2009, cet inconvénient paraît cependant négligeable.

Deuxièmement, similaire dans ses effets à une dévaluation, elle ne sera pas suffisante pour compenser le différentiel de coût de production avec les pays à bas coûts salariaux et pourra éventuellement inciter les partenaires commerciaux proches à suivre la même stratégie, au risque d'annuler l'avantage compétitif initial (jeu non coopératif).

Troisièmement, l'imposition de la consommation est réputée régressive car la propension à consommer décroît avec le revenu, de sorte que la TVA acquittée rapportée au revenu est plus élevée pour un ménage modeste que pour un ménage aisé. Toutefois, la TVA est acquittée à proportion des dépenses de consommation, de sorte qu'un ménage aisé paye davantage de TVA qu'un ménage modeste. Surtout, la TVA n'est pas un impôt sur le revenu et ne pourrait poursuivre efficacement un objectif redistributif. Malgré la pluralité de ses taux, qui peut du reste être contestée en opportunité (le Danemark, pays égalitaire s'il en est, applique un taux unique de 25 %), la TVA a une fonction essentiellement budgétaire.

A contrario, les baisses ciblées de la TVA pour favoriser l'emploi, par exemple en faveur du secteur de la restauration, n'emportent pas la conviction. Elles sont considérées comme moins efficaces et efficientes que les baisses de charges (*cf.* CPO, 2015), qui peuvent précisément être financées par une hausse TVA.

Ces éléments expliquent qu'une mesure de TVA sociale ait été adoptée par le gouvernement Fillon par la 1^{re} LFR 2012. Elle a cependant été annulée par le gouvernement Ayrault, qui y voyait une mesure anti-redistributive et a privilégié une solution proche dans ses effets mais différente dans sa forme. Le CICE (*cf.* [chapitre 25](#)) permet en effet de réduire le coût du travail et a été financé à hauteur de moitié (10 Md€) par la TVA (relèvement de 19,6 à 20 %

du taux normal et de 7 à 10 % du taux intermédiaire) et, pour l'autre moitié, par des économies (7 Md€) et par une montée en puissance de la fiscalité écologique (3 Md€).

c Verdir et accroître la fiscalité environnementale, nouvelle frontière de la fiscalité indirecte

Selon une définition restrictive, la fiscalité environnementale est une fiscalité comportementale, inspirée de la « taxe pigouvienne » (cf. [chapitre 1](#)), dont le but est d'inciter à protéger l'environnement en internalisant dans les choix individuels les externalités négatives sur l'environnement.

Selon une définition extensive, le concept de fiscalité environnementale renvoie à toute mesure fiscale dont les paramètres, notamment l'assiette, induisent un lien entre l'impôt payé et les nuisances environnementales, de telle manière que le prix d'un comportement polluant soit augmenté. Or un comportement polluant à même d'être appréhendé fiscalement procède en général d'un acte de consommation, de sorte que la fiscalité environnementale relève assez largement de la fiscalité portant sur la consommation. Sont visées les taxes sur l'énergie (dont la TICPE), sur le transport (comme l'écotaxe poids lourds) et sur les ressources ou les pollutions (notamment la taxe générale sur les activités polluantes, TGAP). Il est possible d'y ajouter des mesures positives, comme le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui est accordé en contrepartie de travaux de rénovation énergétique dans son habitation principale.

Cette dernière approche, sous réserve des mesures positives, est retenue par la Commission européenne, dont les statistiques font apparaître un niveau modéré de la fiscalité environnementale en France. À 2,1 %, le ratio français fiscalité environnementale/PIB place la France en 23^e position dans l'Union européenne, la moyenne européenne pondérée étant de 2,5 %¹².

La fiscalité environnementale fait l'objet de préconisations de l'Union européenne et de l'OCDE tendant à relever son poids dans la structure des prélèvements obligatoires français. Pour autant, un tel objectif quantitatif, budgétaire, n'est pas forcément cohérent avec un objectif strictement environnemental d'incitation à modifier les comportements : un objectif budgétaire peut conduire à privilégier une relative stabilité des comportements de consommation, au détriment de l'objectif comportemental.

La censure par le Conseil constitutionnel de la contribution climat énergie en 2009 et l'abandon de la taxe poids lourds en 2014 rappellent tant la difficulté technique que l'acceptabilité limitée de l'institution de nouvelles taxes, fussent-elles écologiques.

Plusieurs mesures récentes vont néanmoins dans le sens d'un développement et d'un verdissement de la fiscalité environnementale. Ainsi, la LFI 2014, s'inspirant de travaux législatifs menés dans le cadre de l'Union européenne, a introduit dans la TICPE, dont le tarif dépendait auparavant uniquement du volume du produit considéré, un élément lié à leur contenu carbone. Initialement fixée à 7 € en 2014, la valeur de la tonne de carbone a été progressivement relevée et atteint 30,5 € en 2017. Concrètement, les tarifs sont augmentés de manière progressive et proportionnée au contenu carbone des différents produits énergétiques et, par conséquent, aucun produit émetteur de dioxyde de carbone n'est plus soumis à un tarif nul. En 2014, seuls les produits qui bénéficiaient d'un tarif nul ont vu leur accise augmenter : le gaz naturel, le fuel lourd et le charbon. Ce verdissement de la taxe intérieure de consommation explique la hausse de son rendement.

De manière moins massive mais plus ciblée, la TGAP, qui est un impôt incitatif frappant différents types de produits polluants et dont le rendement total s'élève à 730 M€ en 2015, a vu son assiette et ses tarifs augmenter en 2013 et en 2014. À titre d'exemple, la TGAP « air », dont les tarifs avaient doublé en 2013, a été étendue à de nouvelles substances polluantes, tel le plomb.

*

La fiscalité sur la consommation et sur les transactions a essentiellement une vocation budgétaire, y compris lors qu'elle est qualifiée d'environnementale. Elle peut néanmoins servir d'autres objectifs : un objectif comportemental, lorsque la fiscalité constitue un instrument plus efficace que d'autres (droits à polluer, normes...), mais aussi un objectif économique, soit de soutien de la demande dans un secteur particulier (baisse ciblée de TVA), soit de compétitivité-prix des produits français (TVA sociale). Enfin, sur le plan européen, l'harmonisation de la fiscalité indirecte a été une brique de la construction du marché unique. Elle a montré qu'il était possible d'avancer dans l'intégration européenne dans le domaine de la fiscalité, malgré le

principe de l'unanimité, sans pour autant enclencher une dynamique d'harmonisation de la fiscalité au-delà de la fiscalité indirecte.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La TVA est-elle un bon impôt ?
- Quels sont les avantages et inconvénients d'une TVA sociale ?
- Faut-il réformer la fiscalité indirecte ?
- La fiscalité environnementale
- La taxation des transactions financières

RÉFÉRENCES

OCDE, « Impôts sur la consommation : une solution d'avenir ? », Synthèses, octobre 2007.

CPO, *La taxe sur la valeur ajoutée*, décembre 2015.

Travaux du comité pour la fiscalité écologique (cf. notamment le rapport d'étape de juillet 2013) : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Travaux-du-Comite-pour-la.html>

OECD/Korea Institute of Public finance, *The distributional effects of consumption taxes in OECD countries*, OECD Tax policy studies, 2014, n°22: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/the-distributional-effects-of-consumption-taxes-in-oecd-countries_9789264224520-en#page39

[1.](#) Une expérimentation a d'abord eu lieu dans les départements de l'Algérie française sous la forme d'une simple taxe déductible sur la production de biens avant généralisation à l'ensemble des biens et services à partir de 1958 puis son application à l'ensemble du territoire national en 1967, puis « européenne » en 1977.

[2.](#) Toutefois, la charge de TVA pesant sur les collectivités territoriales au titre de leurs dépenses d'investissement est compensée forfaitairement par le fonds de compensation de la TVA (FCTVA, cf. [chapitre 13](#)).

[3.](#) Le chiffre d'affaires n'est pas une donnée pertinente pour le secteur financier : on n'imagine pas, par exemple, qu'un particulier souscrivant un emprunt pour acquérir un appartement neuf s'acquitte d'une TVA à 20 % sur le montant de l'emprunt, qui s'ajouterait à la TVA due à 20 % sur ce bien immobilier.

[4.](#) Dans les départements de la Guyane et de Mayotte, la TVA n'est provisoirement pas applicable.

[5.](#) Cf. Véronique Bied-Charreton, « Quelle fiscalité du jeu en France ? », *ENA hors les murs*, n° 423, août-septembre 2012.

[6.](#) En 2015, les douanes des États membres de l'UE ont collecté pour 23,3 Md€ de droits sur des importations d'une valeur en douane de 1 727 Md€ (y compris les importations non soumises à droits de douane), soit un taux moyen de 1,3 %.

[7.](#) Le taux était de 25 % jusqu'en 2013.

[8.](#) La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé les caractéristiques des taxes dont l'institution était interdite : assiette générale ; paiement fractionné (en cascade) ; taxe proportionnelle au prix (CJUE, 1985, Rousseau-Wilmot).

[9.](#) La France, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la Slovaquie, le Portugal, la Grèce, la Slovaquie, l'Italie, l'Espagne et l'Estonie.

[10.](#) L'acquéreur et le vendeur étant chacun redevable de la taxe.

[11.](#) Cette décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC (1998, affaires n° 58 et 61) énonce qu'au titre des règles de l'OMC, les États adhérents à l'OMC ont le droit de prendre des mesures commerciales pour protéger l'environnement (en particulier la santé des personnes, des animaux ou la préservation des végétaux) ainsi que les espèces en voie d'extinction et les ressources épuisables.

[12.](#) Source : Eurostat, *Taxation Trends in the EU* (données 2014), 2016.

CHAPITRE 27

La concurrence et l'évasion fiscales internationales

SOMMAIRE

- [1 La concurrence fiscale et l'harmonisation européenne en matière d'imposition des sociétés](#)
- [2 La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales :](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Concurrence fiscale
- ◆ Taux nominal ; taux implicite
- ◆ Prix de transfert
- ◆ ACCIS
- ◆ Paradis fiscal / État ou territoire non coopératif
- ◆ FATCA / échange d'information automatique et sur demande
- ◆ BEPS / érosion des bases taxables
- ◆ Ruling

La fiscalité constitue un enjeu majeur de l'attractivité d'un pays, quand bien même il ne s'agit ni du seul ni même du plus décisif, et est devenue un lieu de compétition.

La concurrence fiscale est le résultat d'une stratégie qui consiste à appliquer une fiscalité faible, notamment en baissant ses taux d'imposition, pour gagner en compétitivité et ainsi attirer des facteurs de production ou des bases

taxables supplémentaires. Ce comportement est nécessairement non coopératif, dans le sens où il n'est intéressant que si les territoires concurrents ne se comportent pas de la même façon.

Si cette concurrence peut s'exercer au sein même d'un pays, entre entités infra-étatiques dotées de marges de manœuvre pour moduler leurs impôts, c'est son exercice au niveau international qui soulève le plus de difficultés dans un monde où marchandises, services, personnes et capitaux circulent assez librement : comment réguler un phénomène qui ressortit de la compétence des États ? Comment un État dont les taux d'imposition sont élevés peut-il éviter la fuite de sa manière taxable et ne pas s'engager dans une course au moins-disant ?

L'acuité de cette problématique est particulièrement prononcée lorsque certains États font de la fiscalité et de l'opacité les principaux leviers de leur attractivité. Ils sont en effet à l'origine d'une évasion fiscale, c'est-à-dire d'une délocalisation de facteurs de production et de personnes – ou tout au moins de matière taxable. Cette évasion recèle un lourd préjudice financier pour les pays d'origine et peut être considérée comme moralement condamnable, dans les cas où elle obéit à des motivations exclusivement financières et de secret.

Ces États ou territoires non coopératifs (ETNC) – plus couramment appelés paradis fiscaux – sont définis par l'OCDE comme offrant, d'une part, une taxation faible ou nulle pour les non-résidents dans un contexte de faible transparence du régime fiscal et assurant, d'autre part, une opacité dans l'accès aux renseignements fiscaux, notamment sous couvert du secret bancaire et du secret professionnel en matière fiscale.

Depuis 2011, de nouvelles mesures législatives de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales ont été adoptées suite aux travaux du G20 et de l'OCDE. Il fait en effet consensus que la lutte contre l'évasion fiscale la plus moralement condamnable et la plus financièrement préjudiciable passe par la disparition des paradis fiscaux. Si l'efficacité de ces mesures fait débat, le recul des paradis fiscaux semble réel.

1 La concurrence fiscale et l'harmonisation européenne

en matière d'imposition des sociétés

1.1 La concurrence fiscale peut engendrer des effets pervers

a Entre pays développés, la concurrence porte notamment sur l'imposition des bénéfices

Au sein de l'Union européenne, qui constitue un espace économique et institutionnel relativement homogène, les choix de localisation des investissements tiennent compte de la fiscalité et, plus largement, des prélèvements obligatoires, qui influencent le coût des facteurs de production.

La fiscalité des bénéfices constitue un élément particulièrement visible de l'attractivité d'un pays, ce que confirme la baisse tendancielle du taux d'IS : les États cherchent à afficher un taux faible pour attirer de la masse taxable. Si la concurrence se concentre sur l'IS, c'est parce que le bénéfice est plus mobile que le capital et, *a fortiori*, que le travail.

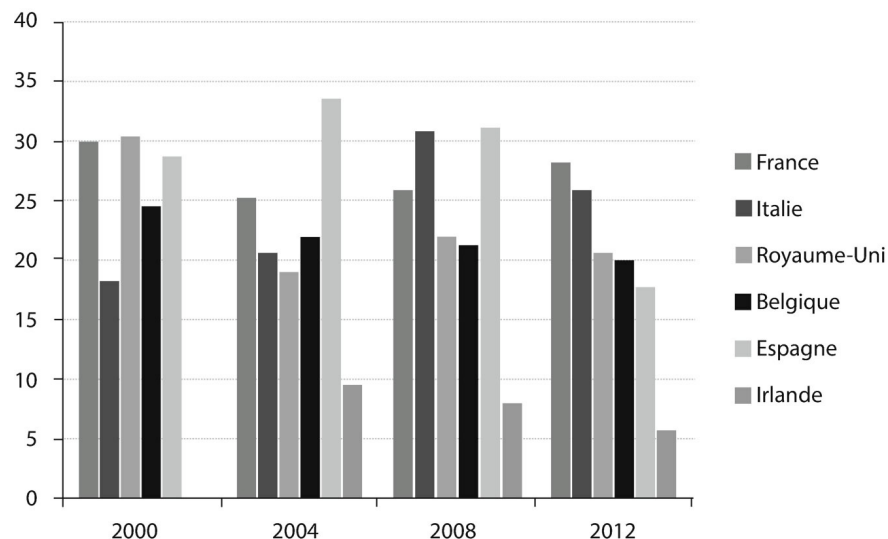
Ainsi, entre 1996 et 2016, le taux nominal moyen d'IS dans l'OCDE a baissé de 13 points en une vingtaine d'années (cf. [chapitre 25](#)). Dans certains cas, cette baisse de taux s'est accompagnée d'un élargissement de l'assiette, par la limitation des charges déductibles du bénéfice. Ce fut notamment le cas de la réforme allemande de 2008 qui a plafonné la déductibilité des intérêts d'emprunt en contrepartie d'une baisse de taux.

Cependant, les taux nominaux d'imposition ne sont pas de bons indicateurs pour évaluer le poids réel de l'impôt sur les sociétés car ils ne prennent pas en compte la diversité des règles d'assiette. Les principales règles induisant une différence entre taux nominal et effectif d'imposition sont le régime de déductibilité des intérêts d'emprunt voire des intérêts notionnels¹, le régime de taxation des dividendes ou des plus-values, ou encore les dispositifs d'incitation à la recherche et développement (R&D). Il faut désormais ajouter le CICE, spécifique à la France (cf. [chapitre 25](#)).

Le taux de taxation implicite des bénéfices, qui mesure le taux d'impôt rapporté à l'excédent net d'exploitation², permet de mieux mesurer le poids que représente l'impôt sur les sociétés, en intégrant l'effet à la fois du taux

nominal et des règles d'assiette, malgré diverses limites méthodologiques.

On constate ainsi (cf. [graphique 1](#)) que le taux implicite est habituellement plus faible que le taux nominal, sauf dans des circonstances où des pertes autres que d'exploitation (pertes financières ou exceptionnelles) viennent réduire le bénéfice imposable et donc le taux implicite d'imposition de l'ENE (cas par exemple de l'Espagne en 2008, dont le taux nominal était alors de 30 %, à comparer avec un taux implicite de 31 %). Compte tenu des évolutions conjoncturelles et des changements de législation fiscale, le taux implicite évolue d'une année sur l'autre. Dans certains pays, les règles d'assiette conduisent à un taux implicite très inférieur au taux nominal : c'est le cas de la Belgique – qui accepte la déduction des intérêts notionnels –, dont le taux implicite était de 20 % en 2012 contre un taux nominal de 34 % ! En France, la différence entre taux implicite et nominal est moins sensible et ne permet pas d'effacer notre désavantage compétitif : elle était de 8 points en 2012 (28 % contre 36 %).



Graphique 1 – comparaison des taux implicites d'imposition dans six pays de l'UE

Source : CPO (A. Chouc et T. Madiès), « Comment se situe la France dans la concurrence internationale en matière d'impôt sur les sociétés ? », rapport particulier n° 5 du rapport *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*, janvier 2017.

b La concurrence en matière de fiscalité des entreprises est susceptible de produire des effets pervers

La concurrence en matière de fiscalité des entreprises peut produire des effets

dommageables, pour les États mais aussi pour les entreprises.

La diversité des régimes fiscaux peut inciter les entreprises à tirer le meilleur parti de chacun d'entre eux en termes de localisation de leurs bénéfices – et entraîner en conséquence des pertes de bien-être pour les États et des coûts de gestion supplémentaires pour les entreprises elles-mêmes.

Empiriquement, la localisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et celle de l'activité sont imparfaitement corrélées³. Ainsi, un certain nombre d'États membres de l'UE voient leur poids dans le total des bénéfices imposés dans les pays européens dépasser leur poids dans le PIB européen, comme l'Irlande et le Luxembourg. À l'inverse, pour d'autres pays telle la France, ce poids est sensiblement inférieur. Or cette hiérarchie n'est pas sans lien avec celle des taux nominaux : plus le taux nominal est élevé, plus le bénéfice imposé est faible.

Ce phénomène s'explique notamment par la latitude dont disposent les groupes internationaux dans la tarification de leurs flux internes de ventes et de charges : les « prix de transfert ». Au sein d'un groupe, des prix de transfert déconnectés des réalités économiques ou des montages juridiques et financiers permettent de localiser le bénéfice du groupe de préférence là où il sera moins imposé⁴.

Les États sont donc exposés à un risque de perte de recettes si les taux affichés sont trop différents les uns des autres (théorie des incitations microéconomiques). Pour autant, s'engager dans une course à la baisse des taux nominaux est une stratégie coûteuse et peu efficace pour les États. Si l'ensemble des pays réduisent leurs taux, une diminution globale des recettes fiscales s'ensuivra, au risque de ne pouvoir financer un niveau optimal d'équipements et de services publics⁵ (cf. [encadré 1](#)). En outre, cette stratégie peut être efficace pour inciter les groupes à localiser leur bénéfice mais moins pour attirer des investissements créateurs d'activité économique et d'emploi.

ENCADRÉ 1

Les effets économiques de la concurrence fiscale sur le bien-être collectif

La théorie économique n'est pas unanime sur les effets de la concurrence fiscale.

Selon Thiebaut (« A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, 1956), cette concurrence est saine car les entités inefficaces dans leurs choix n'attirent plus aucun individu et celles qui font des choix fiscaux susceptibles de répondre aux préférences de

chacun sont favorisées, ce qui permet d'obtenir une allocation optimale des biens publics.

Cette vision a cependant été remise en cause par Zodrow et Mieszkowski (1986, « Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods », *Journal of Urban Economics*), pour lesquels le caractère non coopératif de la concurrence fiscale conduit à retenir un taux d'imposition inférieur et donc un niveau sous-optimal de biens publics, au lieu de se mettre d'accord sur la fixation d'un taux permettant in fine d'atteindre une offre optimale de biens publics. La concurrence fiscale est alors coûteuse pour le bien-être collectif.

Pour les entreprises, en principe gagnantes, la concurrence fiscale peut aussi avoir des effets pervers. La variété des régimes d'imposition et leur instabilité conduisent à des coûts administratifs supplémentaires pour les entreprises. Après s'être organisée de manière à minimiser sa charge fiscale, au prix de certains investissements et de dépenses improductives (services comptables, recours à des conseils fiscaux...), une société est à la merci d'un changement de législation augmentant sa charge fiscale. Par ailleurs, s'implanter dans différents États signifie que l'imposition des bénéfices du groupe s'effectuera État par État, sans consolidation des filiales déficitaires, ce qui peut conduire à des situations de surimposition.

1.2 La concurrence fiscale a été encadrée dans l'Union européenne

a La concurrence fiscale dommageable a été diminuée sous l'action de l'Union européenne

L'IS est un impôt direct qui ne peut être harmonisé que sur le fondement de l'article 115 du TFUE, par voie de directives rapprochant les législations nationales afin d'améliorer le fonctionnement du marché unique. À ce stade, l'imposition des bénéfices des sociétés a fait l'objet d'une harmonisation limitée, principalement par deux directives en date du 23 juillet 1990 et une directive du 12 juillet 2016.

La première, dite directive fusions, instaure un régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales. L'objectif est de susciter la création de groupes de sociétés à l'échelle européenne, en facilitant les restructurations transfrontalières. À cette fin, la directive prévoit un différé d'imposition des plus-values naissant à l'occasion d'une fusion, du fait des

écarts comptables constatés entre actif et passif.

La seconde, dite directive mère-fille, facilite le développement des groupes dans l'UE. Elle élimine les retenues à la source sur les paiements de dividendes au sein d'un groupe, ainsi que les cas de double imposition de sociétés mères sur les bénéfices de filiales. Pour bénéficier de ce régime, la mère doit détenir au moins 10 % du capital de la fille.

Par la suite, des instruments juridiques non contraignants ont été déployés pour réduire la concurrence fiscale dommageable, à travers le Code de conduite européen en matière de fiscalité des entreprises, adopté dans le cadre du « paquet fiscal » le 1^{er} décembre 1997. Son objectif n'est pas de neutraliser la concurrence fiscale au sein de l'Union européenne mais de lutter contre les seuls régimes « dommageables », c'est-à-dire ceux qui se caractérisent par un niveau d'imposition nettement inférieur à la normale, un manque de transparence et un objectif de délocalisation vers leur territoire (facilités offertes aux non-résidents, avantages fiscaux accordés en l'absence d'activité économique réelle...).

Le code prévoyait le gel des régimes dommageables et leur démantèlement progressif, sous la surveillance de la Commission européenne. Cette dernière a établi une liste de 66 régimes en 1999, dont le régime des quartiers généraux en France, qui a été réformé depuis. Si l'établissement de cette liste a bien été suivi d'effets, le bilan du code de bonne conduite est parfois ambigu. La concurrence fiscale est sans doute devenue plus transparente et moins « dommageable » mais demeure réelle. Ainsi la Belgique a-t-elle substitué à un régime dénoncé par la Commission la déductibilité des intérêts notionnels, tout aussi attractive.

Enfin, à la faveur de la mise en œuvre du plan BEPS (*cf. infra*) a été adoptée la directive du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, qui doit être transposée par les États membres avant le 31 décembre 2018. Elle prévoit plusieurs règles qui marquent une nette avancée de l'harmonisation de l'IS dans l'Union. La plus saillante est la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt à 30 % du bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements (EBITDA) du contribuable, encore que la directive laisse une assez grande latitude aux États dans les modalités d'application. Plusieurs dispositifs sont prévus pour lutter contre des techniques d'évasion fiscale, tels les dispositifs hybrides, qui

permettent une double déduction, ou encore le transfert artificiel de bénéfices dans des pays à faible taux d'imposition. Les États membres seront également autorisés à disposer d'une clause anti-abus générale pour lutter contre les mécanismes d'évasion fiscale qui ne font pas l'objet de clauses anti-abus spécifiques.

b Le projet européen d'assiette commune consolidée d'impôt sur les sociétés (ACCIS) constituerait une réforme profonde

La réflexion autour d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) est ancienne et peine à aboutir. De premières réflexions ont été élaborées par la Commission européenne dès 2001 et un groupe de travail s'est réuni entre 2004 et 2008, avant d'arrêter ses travaux à la suite du « non » irlandais au traité de Lisbonne. À la faveur de la crise économique, la Commission a rouvert le dossier et déposé une proposition de directive concernant une ACCIS le 16 mars 2011, qui n'a pas encore donné lieu à un accord entre États membres.

La Commission justifie sa proposition par l'existence de nombreux obstacles fiscaux à la réalisation du marché intérieur : limites à la compensation transfrontalière des gains et des pertes au sein d'un même groupe, absence de règles homogènes en matière de prix de transfert en Europe, retenues à la source opérées sur certains flux intra-groupes, nécessité d'établir des comptes fiscaux conformes à chaque législation nationale... C'est donc dans une optique de renforcement du marché unique plus que de lutte contre la concurrence fiscale que la Commission souhaite créer une forme d'impôt sur les sociétés européennes.

Le mécanisme envisagé est celui d'une consolidation du bénéfice de chaque société au niveau européen et du maintien de taux d'imposition nationaux. L'assiette consolidée serait répartie entre États membres en fonction de critères objectifs (chiffre d'affaires, masse salariale et effectifs salariés, actifs corporels), représentatifs de l'activité du groupe sur les territoires où il est présent, afin d'appliquer les taux nationaux.

Ce régime, destiné à toute société soumise à l'IS, serait optionnel. Le redevable choisirait donc de se placer sous le régime européen ou sous les régimes nationaux. Le nouveau régime constituerait cependant une profonde mutation de la fiscalité des groupes dans l'Union européenne. Il emporterait

des avantages forts, notamment la compensation des résultats transfrontaliers et l'élimination de la problématique des prix de transfert intra-communautaires⁶.

c La diminution de la concurrence fiscale pourrait aussi résulter d'initiatives bilatérales

Plusieurs États membres (Irlande, Slovaquie...) restent malgré tout opposés à toute velléité d'harmonisation de l'IS, de sorte que ne pourrait être envisagée, au mieux, qu'une coopération renforcée. Dans un premier temps, c'est plutôt l'institution d'une assiette commune (non consolidée) qui pourrait être envisagée (AC15), avant de prévoir une consolidation des bénéfices nationaux des sociétés dans un second temps.

Quoi qu'il en soit, les efforts d'harmonisation ne sont pas en soi une réponse à une situation de concurrence fiscale excessive : l'harmonisation entraîne une plus grande comparabilité de l'imposition des bénéfices et réduit les risques juridiques (changements de législation et répression des optimisations abusives par exemple), de sorte qu'elle facilite une concurrence fiscale transparente et organisée. Le projet ACCIS vise précisément à organiser la concurrence fiscale, notamment par la fixation de règles d'imposition communes et par une juste répartition de l'assiette imposable et du produit fiscal entre États membres, non à la neutraliser.

D'autres scénarios d'évolution de l'IS au niveau européen sont envisageables, comme le rapprochement de législations nationales d'États souhaitant réduire la concurrence fiscale entre eux. À cet égard, la convergence franco-allemande en matière de fiscalité des entreprises, engagée en 2011-2012 avant d'être suspendue, avait pour objet de rendre l'IS neutre entre les deux pays⁷, la concurrence se faisant par d'autres biais (coût du travail par exemple). Une telle initiative peut être comparée à un cartel s'accordant sur les prix, dont l'efficacité dans la lutte contre la concurrence est incontestée.

2 La lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales

2.1 Face aux paradis fiscaux, l'administration fiscale dispose de moyens d'information et de sanctions

a Importante, l'utilisation des paradis fiscaux répond à des préoccupations diverses

L'évasion fiscale internationale est par construction difficile à évaluer. Les pertes fiscales qu'elle engendre ont été estimées à entre 1 et 4 % du PIB pour la France. Sur la base du rapport de la commission d'enquête Bocquet du Sénat de 2013, on peut retenir le chiffre de 60 Md€, soit près de 3 % du PIB. Les paradis fiscaux tiennent une grande place dans cette évasion.

Ces derniers sont d'abord utilisés par les entreprises qui souhaitent bénéficier d'une réglementation financière, juridique ou administrative plus souple – pour ne pas dire opaque – pour certaines opérations. Il peut par exemple s'agir d'échapper au respect des exigences prudentielles pour réaliser des opérations financières risquées. Des entreprises peuvent également recourir à un paradis fiscal pour répondre à l'exigence du client ou du fournisseur, notamment lorsque de l'argent « sale » intervient dans la transaction.

Pour des sociétés comme pour des particuliers, le paradis fiscal offre naturellement la possibilité de payer moins d'impôt. Il permet aussi d'y localiser des revenus non déclarés ou d'y faire fructifier un patrimoine non déclaré. Les motivations pour des particuliers sont essentiellement fiscales mais peuvent se combiner avec l'existence d'une activité illégale ou de la perception de commissions occultes.

b L'administration fiscale dispose de différents instruments pour lutter contre la fraude fiscale internationale

Pour lutter contre ce phénomène, l'administration fiscale dispose d'abord de moyens d'information sur les contribuables. Ainsi, les sociétés implantées en France doivent déclarer les filiales qu'elles détiennent dans les pays jouissant d'un « régime fiscal privilégié », c'est-à-dire permettant une imposition inférieure d'au moins 50 % à ce qu'elle serait en France.

De manière plus contraignante, les groupes sont soumis à des obligations documentaires à l'égard de l'administration en ce qui concerne les prix de

transfert qu'ils utilisent. La loi pose le principe que les prestations intra-groupes ne doivent pas être tarifées différemment des prix de marché pratiqués entre des sociétés indépendantes. L'existence d'une documentation permet de s'assurer du respect de ces dispositions ou – tout au moins – du fait que les prix retenus ne sont pas manifestement anormaux. Ces obligations sont renforcées pour les transactions réalisées dans les ETNC.

Depuis la LFI 2016, les grandes entreprises et les groupes sont en outre tenus, lorsque leur chiffre d'affaires est supérieur à 750 M€, d'informer l'administration fiscale de la répartition pays par pays des bénéfices et des agrégats économiques, comptables et fiscaux (« *reporting* pays par pays »). Un échange automatique de ces déclarations avec les administrations fiscales des pays ayant adopté un dispositif équivalent est prévu.

Les particuliers sont également soumis à des obligations d'information à l'égard de l'administration, notamment l'obligation de déclarer les comptes détenus à l'étranger. Pour ceux qui ne respecteraient pas cette règle, l'administration fiscale peut consulter leurs relevés de comptes bancaires, sans même engager de contrôle fiscal externe et, par conséquent, sans les prévenir.

De manière plus générale, les droits de l'administration ont été adaptés à la réalité technologique d'aujourd'hui. Ainsi, lorsqu'un contribuable refuse de communiquer des données informatiques relatives à sa situation, l'administration bénéficie d'un délai de 15 jours, susceptible d'être prolongé, pour réaliser les opérations nécessaires au cassage de ces protections informatiques dans des conditions qui préservent l'intégrité des données saisies – quitte à emporter temporairement le matériel informatique du contribuable. Il en va de même pour les entreprises qui, lorsqu'elles tiennent leur comptabilité au moyen de systèmes informatisés, doivent la présenter sous cette forme en cas de contrôle.

L'administration dispose ensuite de moyens de sanction, sans cesse complétés et renforcés pour les ETNC. Ces moyens peuvent tenir à la capacité de rectifier l'impôt spontanément déclaré, voire de le reconstituer totalement. Un contribuable qui ne peut justifier de la provenance d'encaissements qu'il n'a pas déclarés au fisc peut ainsi être taxé d'office sur ce qui sera considéré comme des revenus. Si ces sommes sont placées à l'étranger et qu'il refuse d'en dévoiler la provenance, elles seront même présumées provenir d'une donation et taxées à 60 %, soit le taux maximum

des DMTG.

Des sanctions administratives et notamment des amendes peuvent s'appliquer. Les particuliers ne déclarant pas leurs comptes à l'étranger s'exposent à une amende, dont le montant varie selon la gravité de l'omission : l'amende minimale est de 1 500 € mais est majorée à 10 000 € lorsque le compte est détenu dans un ETNC .

En sus peuvent s'appliquer des sanctions pénales. En cas de dissimulation frauduleuse d'avoirs, des amendes jusqu'à 2 M€ sont applicables et le coupable risque jusqu'à 7 ans d'emprisonnement dans certaines circonstances (domiciliation fictive à l'étranger par exemple). Par ailleurs, tout récidiviste en matière de fraude fiscale encourt jusqu'à 500 000 € d'amende – un millier de contribuables récidivistes sont ainsi poursuivis chaque année.

Enfin, s'agissant spécifiquement des paradis fiscaux, la fiscalité sur des opérations en lien avec ces derniers est durcie. Les flux directs entre résidents fiscaux français et les pays à fiscalité privilégiée sont imposés selon des règles plus sévères. Les non-résidents localisés dans un ETNC sont imposés sur leurs revenus de source française plus sévèrement, le taux de plusieurs retenues à la source étant porté à 75 %.

La priorité portée à la lutte contre les paradis fiscaux s'illustre aussi par la mise en place d'une « police fiscale » : il s'agit de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), qui est un service d'enquêtes rattaché au ministère de l'intérieur mais accueillant des agents des finances publiques aux côtés d'agents de police judiciaire. Elle a été créée en 2010 pour poursuivre les actes de fraude fiscale en lien avec des ETNC mais son champ d'intervention a été étendu au blanchiment de fraude fiscale et aux fraudes fiscales résultant de l'utilisation de comptes, contrats ou sociétés à l'étranger. Elle s'inscrit ainsi plus largement dans la lutte contre la grande délinquance financière.

À cet égard, la création, suite à la loi organique du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier, d'un parquet financier à compétence nationale installée à Paris et chargé de la lutte contre la corruption et la fraude fiscale participe du renforcement des moyens de lutte contre la grande délinquance économique et financière et les paradis fiscaux. Ce procureur financier a une responsabilité propre pour conduire l'action publique en matière de lutte contre la fraude fiscale, la corruption et le blanchiment d'argent. Il dispose, à ce titre, de l'office central de lutte contre la corruption

et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) : créé en octobre 2013, cet office regroupe précisément la BNRDF et une autre brigade strictement judiciaire (la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière).

Par ailleurs de nombreux dispositifs ont été mis en place afin d'améliorer la circulation d'information entre administrations et avec le service à compétence nationale TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINanciers clandestins).

2.2 La pression internationale sur les États non coopératifs doit être complétée afin de relocaliser les matières taxables

a La lutte internationale contre les paradis fiscaux s'est intensifiée à l'occasion de la crise financière

Tout d'abord, les ETNC ont été identifiés et désignés comme tels, aux niveaux national et international.

Pour appliquer les régimes répressifs évoqués plus haut, il est en effet nécessaire de définir précisément les pays concernés, ce que la France a fait dès 2010. Selon la définition légale, les ETNC sont des États ou territoires non membres de l'UE et qui n'ont conclu ni avec la France ni avec au moins 12 États une convention d'assistance administrative en matière fiscale. Le gouvernement établit chaque année une liste des ETNC, qui recense au 1^{er} janvier 2016 sept pays (*cf.* [tableau 1](#)). Il s'agit en pratique de petits pays dont le « modèle économique » repose sur l'attraction d'actifs sur leur territoire.

Tableau 1 : Liste française des ETNC au 1^{er} janvier 2016 (arrêté du 12 février 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts)

Botswana	Nauru
Brunei	Niue
Guatemala	Panama
Îles Marshall	

Au niveau international, une impulsion politique avait été donnée par le G8 et le G20 naissant en 2009. La lutte contre les paradis fiscaux repose à ce niveau sur l'OCDE, qui anime depuis 2000 le forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui réunit début 2017 près de 140 pays. Si sa liste noire des États qui ne s'étaient pas engagés à respecter les standards internationaux est désormais vide, le forum identifie les États qui, bien que s'étant engagés à respecter les standards internationaux, ne donnent pas satisfaction.

Le forum mondial organise en effet une « revue par les pairs », destinée à faire progresser ses membres vers la transparence et à exercer une amicale pression sur ceux qui en sont éloignés. La revue repose sur deux phases :

- phase 1 : évaluation du cadre juridique et réglementaire de la juridiction, s'agissant de la transparence et de l'échange d'information en matière fiscale. Il s'agit d'évaluer les lois domestiques ainsi que les accords conclus par la juridiction concernée en matière d'échange de renseignements ;
- phase 2 : évaluation de la mise en œuvre des normes dans la pratique. Même si des instruments internationaux sont en place ainsi qu'un cadre juridique domestique solide, l'efficacité de l'échange de renseignements dépend en effet de la pratique des autorités compétentes. Une équipe d'évaluation conduit une visite sur place, pour permettre un examen significatif du traitement des demandes de coopération administrative, de la fiabilité des informations échangées et de l'efficacité des processus internes.

Ces deux phases se reproduisent dans deux cycles de revues par les pairs : le premier, de 2010 à 2016, vérifie l'échange d'information sur demande (norme EOIR). Elle est prolongée jusqu'au sommet du G20 de juillet 2017 par un examen accéléré, que l'on peut dire « de rattrapage ». Le deuxième cycle est prévu pour s'étendre de 2016 à 2020 et vérifie l'échange automatique d'information (norme AEOI, pour échange automatique de renseignements financiers).

Dans le cadre du premier cycle d'examens, 116 États et territoires ont été évalués à la date de novembre 2016⁸. 99 d'entre eux ont obtenu la note « conforme » (dont la France) ou « conforme pour l'essentiel » (catégorie qui regroupe des pays aussi différents que l'Allemagne, la Suisse et les Îles Vierges britanniques). 12 sont « partiellement conformes », comme Andorre.

Enfin, 5 sont « non conformes » (Îles Marshall, Panama, Guatemala, Micronésie, Trinité-et-Tobago) – ces pays se retrouvent pour partie dans la liste française des ETNC.

b Des résultats tangibles, qui doivent progresser grâce à l'échange automatique d'information

De nombreux États ou territoires, dans lesquels d'importantes déficiences avaient été constatées, ont engagé des réformes pour se conformer aux attentes internationales. C'est par exemple le cas de plusieurs pays européens qui ont levé le secret bancaire, à commencer par la Belgique, des Îles Caïmans, qui ont mis en place des obligations comptables, ou encore des Îles Vierges britanniques, qui ont renforcé les moyens de leur administration fiscale.

Certes, le développement des accords de coopération ne préjuge pas de leur portée et de leur effectivité. Trop souvent, en pratique, pour obtenir d'un État un renseignement sur un contribuable, il faut déjà connaître la réponse car la demande doit être formulée de manière très précise. Certains pays ne disposent pas non plus de toutes les capacités techniques pour satisfaire la demande.

En 2013, la Suisse a modéré son secret bancaire, comme en ont témoigné les informations transmises à la France dans le cadre de l'affaire Cahuzac⁹. Ce revirement doit beaucoup au contexte de la loi américaine FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), entrée en vigueur en 2014, que les États-Unis ont imposé au monde à travers des accords bilatéraux. Ces derniers ont pour objet d'organiser un échange automatique d'informations sur les revenus et les comptes bancaires que les Américains détiennent à l'étranger, sous peine de représailles économiques. À ce stade, les États-Unis ne sont cependant pas en mesure de proposer que cet échange soit réciproque, certains de ses États fédérés tel le Delaware étant incapables de recenser les informations exigées par les États-Unis à l'étranger...

Passer de l'échange « sur demande » à l'échange « automatique » d'informations est le nouvel axe de progrès de la lutte contre les paradis fiscaux. Concrètement, si la Suisse, par exemple, fournit à la France chaque année un tableau Excel comportant les données relatives aux comptes bancaires détenus par des résidents français en Suisse, cacher des avoirs dans

ce pays ne sera pratiquement plus possible. L'échange automatique permet de ne plus être dépendant des informations dont on dispose et de rendre le processus d'échange d'informations plus rapide et efficace, sous réserve de pouvoir exploiter les informations transmises.

C'est pourquoi l'OCDE a adopté en février 2014 une nouvelle « norme mondiale unique relative à l'échange automatique de renseignements », qui a été approuvée par le G20. Cette norme demande aux juridictions de se procurer des renseignements auprès de leurs institutions financières et de les échanger automatiquement avec d'autres juridictions sur une base annuelle. Elle définit les renseignements relatifs aux comptes financiers à échanger, les institutions financières soumises à déclaration, les différents types de comptes et les contribuables concernés, ainsi que les procédures de diligence raisonnables à suivre par les institutions financières.

Dans la foulée, le 29 octobre 2014, 51 juridictions ont signé sous l'égide du forum mondial de l'OCDE un « accord multilatéral entre autorités compétentes », en vue de généraliser sur une base partagée l'échange automatique d'information. En effet, ce dernier n'a de sens que s'il est largement pratiqué par les États à travers le monde. Et, à l'évidence, une convention multilatérale est une solution plus efficace que la multiplication de stipulations ad hoc dans les conventions bilatérales. Cet accord engage ses signataires à mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements. Les premiers échanges ont eu lieu en septembre 2017.

Dès lors que l'échange automatique fait l'objet du second cycle d'examens par les pairs dans le cadre du forum mondial, il devient le nouveau « standard » à respecter. Les pays qui resteraient en dehors de ce processus devraient, à terme, être désignés comme des paradis fiscaux. Le forum mondial de l'OCDE a d'ailleurs défini des normes techniques qui serviront de base la mise en œuvre opérationnelle de l'échange de renseignements.

En l'absence de respect de la nouvelle norme d'échange automatique, des sanctions pourront être envisagées par la France, en ajoutant les pays concernés à la liste des ETNC¹⁰.

Cet avènement de l'échange d'information acte l'échec de la solution consistant, pour les pays accueillant des avoirs non déclarés, à maintenir l'anonymat de leurs titulaires en contrepartie du reversement au pays d'origine d'un prélèvement à la source sur les revenus générés par ces avoirs. La Suisse et le Royaume-Uni notamment avaient conclu un tel accord

bilatéral, dit Rubik, qui n'a cependant pas donné pleine satisfaction aux Britanniques. La France avait refusé de s'engager dans cette voie, précisément parce qu'elle attendait de meilleurs résultats de l'échange d'information.

Au sein de l'Union européenne également, l'échange d'information est devenu automatique et obligatoire depuis septembre 2017. Il a ainsi été mis fin à la période transitoire pendant laquelle le Belgique (jusqu'en 2010), le Luxembourg et l'Autriche pouvaient respecter le secret bancaire à condition de reverser 75 % du produit fiscal prélevé sur les revenus des avoirs détenus dans ces pays par des résidents d'autres États membres de l'Union.

L'objectif ultime : relocaliser la matière taxable

Selon le G20 de Saint-Pétersbourg de septembre 2013, « les profits doivent être taxés là où se situe l'activité économique permettant la réalisation de ces profits et de la création de valeur ». Tel est bien l'objectif qui doit être poursuivi afin que la concurrence autour de la fiscalité des bénéfices reste équitable et ne conduise pas à localiser artificiellement les bénéfices là où les taux d'imposition sont les plus bas.

Le G20 a ainsi approuvé le plan d'action défini par l'OCDE en juillet 2013 contre l'érosion des bases en matière de fiscalité des entreprises et les transferts de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS). En octobre 2015, l'OCDE a remis des rapports pour chacune des 15 actions composant ce plan. Ces rapports formulent des propositions que les États sont invités à mettre en œuvre en adaptant leur législation et leurs conventions bilatérales. Une convention multilatérale reprend les mesures du plan d'action et est en cours d'adoption en 2017 : elle présentera l'avantage de modifier directement les conventions bilatérales, pour une application plus rapide.

Un premier ensemble d'actions vise à lutter contre les abus : neutraliser les effets des montages hybrides, qui consistent par exemple à déduire dans un pays des intérêts d'emprunt qui sont considérés dans l'autre pays comme des dividendes et y échappent par conséquent à l'impôt (action 2), lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, par exemple en encadrant le *ruling*^{[11](#)} (action 5), empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales, qui repose sur des divergences de qualification entre États (action 6), empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut

d'établissement stable (action 7), accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends (action 14).

Une deuxième série d'actions porte spécifiquement sur les prix de transfert, qui sont l'instrument le plus évident pour délocaliser des bénéfices sous les cieux fiscaux les plus cléments : faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur, en ce qui concerne la facturation des biens incorporels (action 8), des risques et du capital (action 9), ainsi que des autres transactions à haut risque (action 10), réexaminer la documentation des prix de transfert (action 13).

Un autre objectif est de renforcer le contrôle et la connaissance des opérations économiques internationales : renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (action 3), mettre au point des méthodes permettant de collecter et d'analyser des données sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (action 11), obliger les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive (action 12).

D'autres actions ont une portée plus large et visent à adapter la fiscalité aux évolutions économiques voire à harmoniser les règles fiscales nationales : relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique qui, dans le cadre des règles fiscales actuelles, facilite la délocalisation de la matière taxable (action 1), limiter l'érosion de la base d'imposition via les déductions d'intérêts et autres frais financiers (action 4).

L'OCDE et le G20 ont mis en place un « Cadre inclusif », qui rassemble plus de 100 pays et territoires qui travaillent à la mise en œuvre des mesures BEPS. Ce Cadre est composé d'une instance plénière de décision et de groupes de travail techniques. Son mandat est plus particulièrement d'achever l'établissement des normes du plan d'action, d'évaluer par un examen par les pairs la mise en œuvre de quatre « standards » minimaux (lutter contre les pratiques fiscales dommageables, empêcher le chalandage fiscal en clarifiant l'objet des conventions fiscales, mettre en place une déclaration pays par pays, améliorer l'efficacité du règlement des différends entre administrations fiscales), suivre l'application du plan BEPS et aider les pays à déployer ses mesures.

Dans un pays comme la France, où le niveau de dépenses publiques est particulièrement élevé, la concurrence fiscale a des effets indésirables : le niveau relativement élevé de la fiscalité pesant sur les entreprises est à l'origine d'une fuite de la masse taxable à l'impôt sur les sociétés. La France a donc *a priori* intérêt à une diminution de la concurrence fiscale et donc à une plus forte harmonisation.

Les paradis fiscaux sont à l'origine d'une concurrence particulière, parfaitement déloyale. Ils représentent un manque à gagner significatif pour les finances publiques et autorisent des fraudes choquantes. La lutte efficace contre la fraude et l'évasion fiscale vers les ETNC suppose certainement une action répressive, ce qui passe par l'existence et l'utilisation d'un arsenal juridique et humain adéquat, ainsi que par une action diplomatique forte et coordonnée.

Pour autant, parallèlement aux efforts pour renforcer la transparence internationale et relocaliser la matière taxable, la France aura aussi un effort à faire pour rendre sa fiscalité plus attractive. À défaut, empêcher la délocalisation de masses taxables risque surtout d'inciter les entreprises et les particuliers à se délocaliser corps et biens !

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- La concurrence fiscale doit-elle être combattue ?
- L'harmonisation fiscale européenne
- L'attractivité fiscale du territoire
- La lutte contre les paradis fiscaux est-elle efficace ?
- Fraude et évasion fiscales
- La lutte contre l'érosion des bases taxables

RÉFÉRENCES

« Vers une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés », *Rapport sur les prélèvements obligatoires* annexé au PLF 2012.

Régis Lanneau, « La concurrence fiscale » in *Gestion et Finances publiques*, n° 12, décembre 2011.

Pascal Saint-Amans, « La coopération fiscale internationale », *Gestion et finances publiques*, n° 12, décembre 2011.

Site du forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales :

www.oecd.org/fiscalite/transparence

Site de l'OCDE dédié au projet BEPS : www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/

Cour des comptes, *Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale*, octobre 2013.

1. Les intérêts notionnels sont une charge fictive destinée à tenir compte du coût estimé des capitaux propres pour une société (versement de dividendes...), de la même manière que les intérêts d'emprunts permettent de déduire du bénéfice le coût du financement par l'emprunt. La déduction des intérêts notionnels est essentiellement acceptée en Belgique.

2. L'ENE est l'EBE dont on retrace les provisions (cf. [chapitre 25](#)).

3. Cf. « Vers une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés », *Rapport sur les prélèvements obligatoires*, annexé au PLF 2012.

4. Un groupe implanté dans deux pays, l'un à taux élevé mais à assiette étroite (par exemple avec une pleine déductibilité des intérêts d'emprunt) et l'autre à taux bas, peut localiser ses bénéfices dans le second : pour cela, il peut jouer sur la facturation de certains biens et services (intrants, marketing, conception, marque...) par l'entité située dans le pays à taux bas ou localiser la dette du groupe dans le pays à taux élevé (quand les intérêts d'emprunt y sont déductibles).

5. Cependant cette concurrence intra-européenne ne peut se déployer sans fin en raison des contraintes budgétaires. Pour chaque État, elle ne peut se poursuivre à la baisse que dans la mesure où des gains fiscaux durables sont dégagés.

6. Microéconomiquement cependant la mise en place du dispositif pourrait aiguïser la concurrence relative aux taux et aux crédits d'impôt, puisque les bases fiscales seraient alors communes et donc plus aisément comparables.

7. Il s'agissait de faire évoluer les législations nationales française et allemande de manière à unifier les règles d'assiette et les taux d'imposition de l'IS dans les deux pays.

8. Cf. OCDE (forum mondial), *Transparence fiscale 2016, rapport de progrès*, novembre 2016.

9. Alors ministre délégué chargé du budget, Jérôme Cahuzac a démissionné suite à des révélations sur la détention de comptes non déclarés détenus à l'étranger. La Suisse, interrogée par les autorités françaises dans le cadre des échanges de renseignement, a confirmé cette information.

10. C'est ce que prévoyait la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière, à horizon 2016, mais le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition dans la mesure où le nombre de pays n'organisant pas l'échange automatique d'information était susceptible d'être très important en 2016 et que, par conséquent, un régime fiscal sévère se serait appliqué à un très grand nombre de contribuables (décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013).

11. Le *ruling* consiste pour un État à délivrer des rescrits fiscaux. Ce procédé est normalement un instrument de sécurité juridique, qui permet à un agent économique d'obtenir de l'administration des précisions sur l'interprétation d'un texte fiscal ou sur l'appréciation de sa situation de fait au regard d'un texte fiscal. Or des abus ont été constatés, notamment de la part du Luxembourg dont il a été révélé qu'il accordait secrètement des rescrits réservant un traitement préférentiel à certaines firmes multinationales (affaire dite *Luxleaks*). Suite à cette affaire, la Commission européenne a engagé des procédures de contrôle au titre des aides d'État et a proposé au Conseil de l'UE de mettre en place une obligation de transparence sur les rescrits délivrés par les États.

CHAPITRE 28

L'administration fiscale

SOMMAIRE

- [1 Une dynamique de modernisation et d'amélioration du service aux usagers](#)
- [2 De nouveaux défis s'annoncent pour la DGFIP et le ministère des finances](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Taux d'intervention sur l'impôt
- ◆ Interlocuteur fiscal unique
- ◆ Contrôle fiscal

Longtemps, l'administration fiscale a eu plusieurs visages. C'est moins le cas depuis la constitution de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2008, dans le cadre de la fusion de l'administration des impôts (ex-direction générale des impôts, DGI) et de celle du Trésor Public¹ (ex-direction générale de la comptabilité publique, DGCP).

Avant leur fusion, ces deux administrations rassemblaient 128 000 ETPT, répartis entre plus de 5 000 structures. Leur regroupement a été une réforme phare de la révision générale des politiques publiques (RGPP), comme un test de la volonté de « faire mieux avec moins ». Emblématique par l'ampleur des enjeux financiers, matériels et humains, la fusion l'était aussi par les échecs précédents de la réorganisation des deux directions générales.

Reste à se demander si la constitution de la DGFIP a abouti à une plus grande efficience et à une amélioration du service à l'utilisateur – et si d'autres regroupements peuvent être envisagés, notamment avec la DGDDI, qui assume également des missions fiscales.

1 Une dynamique de modernisation et d'amélioration du service aux usagers

1.1 L'éclatement de l'administration fiscale appelait une réorganisation

a Plusieurs administrations étaient chargées de missions fiscales avant l'institution de la DGFIP

La DGI était chargée de missions exclusivement fiscales. D'une part, elle avait compétence pour la législation fiscale, l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire la définition des éléments permettant de calculer l'impôt, le contrôle fiscal et le contentieux fiscal. D'autre part, elle était chargée du recouvrement de certains impôts, à savoir la plupart des impôts des professionnels (TVA, IS...).

La DGCP, à côté de missions non fiscales (tenue des comptes de l'État et des collectivités territoriales notamment), prenait en charge le recouvrement des autres impôts, soit ceux des particuliers (IR, ISF...) et la fiscalité directe locale.

Enfin, encore aujourd'hui, d'autres administrations interviennent telles que la DGDDI, chargée du recouvrement des contributions indirectes (accises, écotaxe poids lourds...) ainsi que des droits de douane, les URSSAF, chargées du recouvrement des prélèvements sociaux assis sur les revenus d'activité et de remplacement (dont notamment la CSG) ainsi que des cotisations sociales, et les services du ministère chargé du développement durable, qui est compétent pour les taxes d'équipement.

b Cet éclatement était facteur de sous-performance

C'est surtout le partage des tâches entre la DGI et la DGCP, qui intervenaient sur les mêmes impôts, qui a été pointé comme facteur d'un manque d'efficacité et d'efficience. Selon le rapport établi en 1999 par l'inspection

générale des finances sous la supervision de M. Lépine², le taux d'intervention de l'administration fiscale française était excessif. Ce taux est le coût de gestion de l'impôt ; il est défini par le ratio coût de l'administration/recettes fiscales.

Sur les pays étudiés par le rapport Lépine, le taux d'intervention moyen était de 1,1 %, alors qu'il était de 1,6 % en France. Cette sous-performance s'expliquait alors par le mode de gestion de l'impôt (IR recouvré sur rôle), la multiplicité et la densité des administrations fiscales, ainsi que par l'excès des dépenses de personnel, révélatrices d'un manque d'informatisation et de dématérialisation.

En termes de service à l'utilisateur, le constat n'était pas meilleur. La faible informatisation et le manque de qualité de service ressenti par le public conduisaient à une disponibilité insuffisante de l'administration, dont l'éclatement était de surcroît facteur de complexité et d'illisibilité. Selon le rapport, il était urgent de remédier à cette situation, pour répondre aux attentes des contribuables et, ainsi, contribuer à un bon niveau d'observation des obligations fiscales.

Pourtant, deux grands projets de réorganisation ont subi des échecs, en 1989 et en 2000, en raison des résistances des agents. Outre l'art et la manière de faire, sans doute insuffisants, l'existence de cultures très différenciées entre DGI et DGCP et les craintes des uns d'être absorbés par l'autre direction expliquent les fortes résistances qui ont même conduit, dans le second cas, à la démission du ministre de l'économie et des finances Christian Sautter.

c Le rapprochement des deux grandes directions à réseau du ministère chargé du budget a été conduit par étapes

Après les deux échecs de 1989 et 2000, une dynamique de rapprochement plus pragmatique et efficace a été déployée, autour de la notion d'« interlocuteur fiscal unique » (IFU).

À partir de 2003, les services d'assiette et de recouvrement au sein même de la DGI ont été rapprochés, de manière à offrir un interlocuteur (presque) unique aux contribuables professionnels. Ces derniers devaient encore se tourner vers les services de la DGCP pour les impôts locaux des professionnels, jusqu'à ce que le recouvrement de ces derniers soit transféré à

la DGI – chose qui fut faite avant 2007.

Les particuliers n'ont pas pu bénéficier de l'IFU avant la fusion, la DGCP n'assumant pas de mission d'assiette. Cependant le rapprochement des centres des impôts fonciers (CDIF) et des centres des impôts des particuliers, qui, encore aujourd'hui, n'a pas été mis en œuvre sur l'ensemble du territoire, a permis aux contribuables concernés d'avoir un IFU pour leurs impôts locaux.

1.2 La DGFIP est issue d'une réforme majeure

- a La création de la DGFIP en mai 2008 visait à améliorer le service rendu aux usagers et à réduire les dépenses de l'État grâce aux synergies

Pour aller plus loin dans l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, une réforme plus systémique était nécessaire. La fusion entre DGI et DGCP était nécessaire pour créer au niveau territorial des services des impôts des particuliers (SIP) rassemblant les services des deux anciennes directions générales et ainsi capables de répondre aux questions des particuliers, qu'elles portent sur l'assiette ou le recouvrement de l'impôt. Les SIP sont présents dans les espaces urbains. Dans les territoires moins densément peuplés, les trésoreries, qui émanaient du réseau du Trésor public, ont été enrichies d'un « accueil fiscal de proximité » permettant de renseigner les usagers sur les questions d'assiette de l'impôt.

Parallèlement, les services territoriaux chargés de gérer la fiscalité des professionnels, qui existaient déjà de fait, ont été baptisés services des impôts des entreprises (SIE).

Outre les contribuables, les collectivités locales bénéficient également d'un service renforcé. Le conseil fiscal et financier qui leur était dispensé par leur comptable a en effet été enrichi des compétences fiscales des services de la DGI.

Le second objectif de cette réforme majeure de l'État était de contribuer à la réduction des dépenses, en mutualisant les fonctions supports de la nouvelle direction générale et en dégagant des synergies. Au-delà de la règle RGPP

du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, c'est un ratio de deux sur trois qui a été appliqué à la DGFIP. C'est une réduction sensible des effectifs qui a été mise en œuvre. De 140 000 agents en 2002, la DGFIP est passée à 115 400 agents en 2012, année où la fusion a été achevée. S'agissant enfin des agents de la DGFIP, de nouvelles perspectives professionnelles leur ont été offertes : environnement professionnel plus vaste, statuts unifiés sur une base favorable, perspectives de carrière élargies.

b La DGFIP a été progressivement mise en place de 2007 à 2012

La fusion a débuté par les structures et s'est poursuivie par les règles concrètes. C'est d'abord l'administration centrale, au niveau du « siège social », qui a été fusionnée. La DGFIP a été officiellement créée par le décret du 3 avril 2008, avec à sa tête un directeur général unique, Philippe Parini, placé sous l'autorité du ministre du budget.

Dans un premier temps, l'organigramme de la DGFIP reposait sur trois directions : deux directions « métiers » (gestion fiscale et gestion publique) et une direction « moyens », auxquelles s'ajoute la direction de la législation fiscale, administrativement rattachée à la DGFIP mais autonome d'un point de vue opérationnel. Dans un second temps, sous l'autorité du directeur général Bruno Bézard (2012-2014), l'échelon des trois directions a été supprimé, les chefs de service rendant directement compte au directeur général et à son adjoint unique – selon un modèle d'organigramme inspiré de celui de la direction générale du Trésor.

Après l'administration centrale, c'est l'administration déconcentrée qui a été réorganisée. Progressivement, de 2008 à 2012, les directions des services fiscaux et les trésoreries générales ont été constituées en directions départementales (ou régionales) des finances publiques. Les postes de directeurs ont été partagés entre les directeurs issus des deux anciennes directions générales, rassemblées dans le nouveau corps des administrateurs des finances publiques.

Parallèlement, au niveau infra-départemental, 710 SIP ont été constitués entre 2008 et 2012, faisant du guichet fiscal unique pour les particuliers une réalité. Dans chaque département a aussi été mis en place un pôle de recouvrement

spécialisé (PRS), compétent pour les impôts des particuliers comme des professionnels. Toutes les autres réformes des services locaux, telle la fusion des centres des impôts fonciers dans les anciens centres des impôts, ont été gelées pour faciliter la mise en œuvre de la fusion.

La fusion des statuts, entrée en vigueur en 2011, s'est traduite par la création de nouveaux corps, tel celui des inspecteurs des finances publiques, en lieu et place des corps propres aux deux anciennes directions générales. Ces regroupements ont aussi permis une simplification : par exemple, sept corps et emplois, notamment ceux des trésoriers-payeurs généraux, des chefs des services fiscaux et des conservateurs des hypothèques, ont été fusionnés dans le corps des administrateurs des finances publiques. Le principe retenu a été celui d'une harmonisation des échelles indiciaires par le haut, ainsi qu'une prise en compte des avantages acquis, de sorte qu'il n'y a eu aucune remise en cause brutale des règles favorables, y compris pour les règles de gestion (pour les mutations, évaluations etc.).

S'agissant enfin des outils et règles propres aux différentes missions de la DGFIP, leur harmonisation a été engagée. Ainsi, les règles en matière de recouvrement forcé ont été unifiées à partir de 2011. En revanche, la fusion des applications informatiques est un travail de long terme, par ailleurs coûteux. Ainsi le recouvrement des impôts des professionnels et des particuliers était géré dans deux systèmes comptables différents : une application informatique unique (RSP) est expérimentée depuis 2013 mais ne doit être déployée sur l'ensemble du territoire que fin 2017, pour le recouvrement des impôts des professionnels, et n'intégrera le recouvrement des impôts des particuliers qu'à horizon 2020.

2 De nouveaux défis s'annoncent pour la DGFIP et le ministère des finances

2.1 La DGFIP devra distribuer les dividendes attendus de la fusion

L'achèvement du processus de fusion a conduit la DGFIP à engager une

nouvelle étape en définissant en 2013, dans un document, appelé « démarche stratégique », les lignes directrices de sa trajectoire à horizon 2018. La DGFIP inscrit ainsi son action dans un ensemble de principes qui sont autant d'engagements et de références guidant l'exercice de ses missions et l'organisation de ses services dans une optique de modernisation.

Les objectifs assignés à la DGFIP sont notamment le gain d'efficience, la qualité de service et sa contribution à la solidité financière des institutions publiques et au civisme fiscal.

a Des économies peuvent encore être dégagées, à la faveur de la simplification et de la dématérialisation

Le paradoxe est que la DGFIP a diminué ses coûts et, surtout, ses effectifs, sans réellement s'appuyer sur des réformes fondamentales, telle une rationalisation de son réseau physique ou de ses procédures « métier ». Cela conduit à une tension dans les effectifs aujourd'hui, mais ouvre surtout des perspectives de nouvelles économies.

Un des objectifs assignés à la DGFIP par le projet annuel de performance du programme 156 annexé au PLF 2017 est d'améliorer son efficience, c'est-à-dire réduire ses coûts. À cette fin doivent notamment être envisagés la rationalisation de son organisation et de ses structures, le recours à la dématérialisation et des mesures de simplification de ses processus.

Jusqu'en 2013, la réduction des effectifs n'a pas permis d'économies nettes. La revalorisation des grilles à la faveur d'un alignement par le haut des statuts des corps de la DGFIP ainsi que la progression des effectifs de la catégorie A+ (repyramidage) expliquent que les dépenses de personnel de la DGFIP aient augmenté de près de 9 % en valeur entre 2007 et 2013.

Depuis 2013, à l'inverse, les suppressions d'emploi touchent de manière relativement homogène l'ensemble des catégories, plus particulièrement la catégorie A+. En 2017, les effectifs de la DGFIP sont passés en deçà des 106 000 ETPT. Entre 2013 et 2017, les dépenses de personnel du programme 156 devraient avoir baissé de 3,4 %.

La maîtrise des dépenses de personnel est l'un des éléments qui permet de réduire le taux d'intervention sur l'impôt, qui constitue l'un des objectifs de performance du programme 156 (cf. [tableau 1](#)). Entre 2011 et 2017, il devrait

avoir diminué sensiblement, passant de 1,02 à 0,77.

Tableau 1 : Taux d'intervention sur l'impôt de la DGFIP (sous-indicateur de performance du programme 156)

	Unité	2011 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PLF 2017	2017 Prévision PLF 2017
Taux d'intervention sur l'impôt	%	1,02	0,86	0,82	0,79	0,77

Source des données : RAP et PAP du programme 156 (Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local).

Pour atteindre cet objectif, la DGFIP met en œuvre une démarche ambitieuse de simplification. En associant les agents à sa conception, son objectif est double : améliorer leurs conditions de travail et simplifier les démarches des usagers de la DGFIP et les relations avec ses partenaires (collectivités territoriales, Banque de France...). Ce faisant, les tâches de l'administration et les contraintes des contribuables sont allégées, comme l'atteste la suppression, depuis 2013, de l'obligation de joindre des pièces justificatives aux déclarations de revenus.

La simplification va de pair avec la dématérialisation, ainsi que l'illustre la progression de la télédéclaration et du télépaiement de l'impôt (cf. notamment [chapitre 23](#)). Cette démarche s'inscrit également dans l'amélioration de la qualité de service de la DGFIP.

b La DGFIP est maintenant armée pour parfaire sa relation à l'usager

Un rapport de la Cour des comptes sur les relations entre la DGFIP et les usagers (2012) recommandait à la DGFIP de porter ses efforts dans notamment trois directions pour répondre aux attentes des usagers : améliorer l'accueil, adapter la cartographie des implantations territoriales et réduire la fraude par incompréhension.

En ce qui concerne l'accueil, si la bonne qualité de l'accueil physique des particuliers dans les SIP, permise par l'existence d'un guichet unique et la

formation des agents est reconnue, l'articulation des applications informatiques des deux « filières » (filière fiscale et gestion publique) est encore imparfaite, comme évoqué ci-dessus s'agissant du recouvrement. La DGFIP met également l'accent sur l'accueil téléphonique et les échanges de courriel, moins lourds en gestion que l'accueil physique.

Le maillage territorial est relativement dense, avec plus de 700 SIP et près de 2 900 trésoreries qui permettent d'assurer l'accueil fiscal de proximité. Cependant des inégalités territoriales subsistent puisque, selon que l'utilisateur se situe en territoire rural (couvert par une trésorerie) ou urbain (avec accès à un SIP), il n'a pas accès à la même gamme de services. À cet égard, la révision du réseau territorial des trésoreries pourrait être étudiée, de manière à regrouper celles qui ont la plus faible activité. Parallèlement, un effort de communication doit être fait pour expliquer aux usagers le dispositif mis en place.

S'agissant enfin de la lutte contre la fraude par incompréhension, c'est-à-dire la non-observation des obligations fiscales du fait de la méconnaissance des règles ou de la difficulté à les appréhender, la DGFIP s'efforce d'améliorer le civisme fiscal. Pour ce faire, elle développe premièrement une pédagogie des finances publiques, par exemple en intervenant dans les écoles en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale. Deuxièmement, elle facilite les démarches de l'utilisateur, par leur simplification (*cf. supra*) et en renouvelant son offre numérique. Troisièmement, elle entend mettre en valeur le rôle pédagogique du contrôle fiscal, en tenant davantage compte de la bonne foi des contribuables.

c Le contrôle fiscal est une mission devant concilier efficacité et confiance

Le contrôle fiscal (*cf. encadré 1*) poursuit en effet plusieurs objectifs : s'assurer que les contribuables n'éludent pas d'impôt (finalité budgétaire) et sanctionner les irrégularités intentionnelles (finalité répressive) mais aussi inciter l'ensemble des contribuables au civisme fiscal (finalité dissuasive).

La performance de cette mission peut être appréciée au regard des indicateurs de performance du programme 156. En particulier, le taux de recouvrement net, qui rapporte les montants recouvrés aux créances de CFE (contrôle fiscal externe) prises en charge en N-2³, mesure l'effectivité des conséquences du

contrôle fiscal. Le taux cible est de 63 % pour 2017, ce qui peut paraître faible et même insuffisant au regard des finalités du contrôle fiscal. Cependant, il tient compte des difficultés de recouvrement de créances souvent importantes que leurs débiteurs ne sont pas toujours en état d'acquitter. Ainsi, en 2015, l'indicateur n'a atteint qu'un taux de 58,9 %. Pour autant, une meilleure collaboration entre services chargés du contrôle et du recouvrement et une plus grande réactivité, s'agissant notamment des fraudes internationales à la TVA, devraient être à même d'améliorer cet indicateur.

Par ailleurs, pour consolider le civisme fiscal et renforcer la sécurité juridique des entreprises, la DGFIP a déployé en 2014 un « plan d'action pour un contrôle citoyen avec les entreprises ». Il s'agit d'instaurer un climat de confiance mutuelle entre les services chargés du contrôle fiscal et les entreprises contrôlées. La DGFIP s'est ainsi engagée à mieux informer les entreprises des évolutions du droit fiscal, ainsi qu'à faire œuvre de prévention en publiant les montages qu'elle regarde comme des montages abusifs, afin que les redevables puissent régulariser spontanément leur situation fiscale.

ENCADRÉ 1 : LE CONTRÔLE FISCAL ET SES OUTILS

Le contrôle fiscal se distingue de la sanction : l'expression vise les opérations visant à détecter les irrégularités et la fraude fiscales, c'est-à-dire la non-application ou la mauvaise application de règles fiscales par le redevable, au détriment des deniers publics.

Si la définition de la politique du contrôle est de la responsabilité du ministre chargé du budget, son application à des situations individuelles est déléguée au maximum aux services, le ministre ne statuant que sur leur proposition. C'est ainsi l'administration qui programme les contrôles, le ministre étant simplement informé des dossiers les plus importants.

Au niveau administratif, cette mission est pilotée par le service du contrôle fiscal de la DGFIP et mis en œuvre par divers services spécialisés, à compétence nationale ou territoriale, et par les services territoriaux généralistes.

Le contrôle fiscal prend différentes formes

Le contrôle fiscal est assuré via des procédures spécifiques, différentes selon les catégories de contribuables (particuliers et professionnels), et qui peuvent se dérouler depuis le bureau ou sur place :

- contrôle sur pièces (CSP) pour les entreprises et les particuliers : examen, depuis le bureau, de la cohérence des déclarations des contribuables avec d'autres informations détenues ou sollicitées par l'administration fiscale. Si le CSP n'appelle pas de question, le contribuable ignorera avoir été contrôlé ;

- contrôle fiscal externe (CFE) : procédure plus approfondie, « sur place » et qui porte sur l'intégralité de la situation fiscale du contribuable. Pour les particuliers, on parle d'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP). Pour les entreprises, il s'agit soit d'une vérification générale, soit de contrôles plus ciblés (*e.g.* vérifications simples). Les contribuables sont avertis préalablement du CFE.

En 2015, les droits et pénalités émis suite à contrôle fiscal s'élèvent au total à 21 Md€, dont 2,7 Md€ au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (fraudeurs « repentis »). 50 000 CFE ont été menés.

L'administration fiscale dispose d'un arsenal complet d'outils législatifs et informatiques pour mener à bien le contrôle fiscal

Plusieurs possibilités sont offertes à l'administration pour obtenir des informations supplémentaires :

- demandes directes aux contribuables (éclaircissements ou justifications). En l'absence de réponse, une taxation d'office peut être mise en œuvre dans certains cas ;
- le droit de communication (art. L. 81 du livre des procédures fiscales, LPF) permet à l'administration fiscale de solliciter des renseignements auprès d'autres administrations publiques et, notamment, de banques et assurances ;
- le droit de visite et de saisie (art. L. 16 B du LPF) autorise, en cas de présomption de fraude, à visiter les locaux professionnels et privés des contribuables et de saisir des documents relatifs à des agissements frauduleux ;
- l'assistance administrative peut être sollicitée auprès des administrations étrangères, au sein de l'Union européenne ou en dehors (*cf.* [chapitre 27](#)).

Des outils informatiques permettent d'organiser les contrôles :

- l'administration dispose d'informations relatives à la situation personnelle, économique et fiscale des contribuables grâce à divers fichiers, tel FICOBA (fichier des comptes bancaires ouverts en France) ;
- des applications (SIRIUS) permettent d'effectuer des recoupements entre les informations disponibles pour identifier les contribuables « à risque » (exemple : patrimoine élevé mais absence de revenu), mais aussi de calculer les montants rappelés pris en charge par les services (application « conséquences financières ») ;
- depuis 2014, de manière plus élaborée, le service du contrôle fiscal met en œuvre une nouvelle démarche d'analyse prédictive (« *datamining* ») pour automatiser et améliorer le processus de sélection des dossiers en s'appuyant sur des données internes à la DGFIP et externes, le but étant d'identifier les fraudes les plus importantes et les plus complexes.

Les responsables de manquements à l'égard des obligations fiscales s'exposent à des sanctions de différentes natures :

- sanctions administratives : au rappel de droits (l'impôt qui aurait dû être normalement émis si les obligations avaient été respectées) et aux intérêts de retard (qui réparent un préjudice financier) s'ajoutent des pénalités, plus ou moins élevées selon le degré de fraude et de mauvaise foi ;
- sanctions pénales en cas de fraude : l'administration fiscale peut déposer plainte en cas d'infraction pénale en matière fiscale (délit de fraude fiscale). Elle est la seule habilitée à le faire (art. L. 228 LPF). En 2015, près de 1 200 dossiers ont été transmis à l'autorité

2.2 Le ministère des finances peut désormais envisager de nouvelles réformes

a L'articulation entre la DGFIP et d'autres administrations telle la DGDDI pourrait évoluer

L'unification du recouvrement au sein de la DGFIP pourrait encore se poursuivre. L'équilibre trouvé entre l'administration fiscale et les administrations de sécurité sociale est sans doute satisfaisant, dans la mesure où le fait que ces dernières recouvrent des impôts (les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement) parallèlement à des cotisations sociales est source de synergie et facteur de simplicité pour les tiers payeurs, notamment les employeurs, et les professions indépendantes.

En revanche, de nombreux impôts, pas nécessairement d'un poids important, sont suivis et recouverts par d'autres ministères que ceux chargés du budget et des affaires sociales. Si des raisons objectives ou historiques justifient cet état de fait, par exemple pour les taxes d'équipement, force est de constater qu'il en résulte un manque de cohérence de la politique fiscale – qui est normalement du ressort du ministre des finances – et une déperdition de moyens. Dans certains cas, par exemple pour la taxe de séjour directement recouvrée par les communes, la compétence limitée de la DGFIP contribue à un recouvrement insatisfaisant de l'impôt.

Enfin, au sein même du ministère chargé du budget, la DGDDI (cf. [encadré 2](#)) est également chargée de missions fiscales pour certains impôts indirects : participation à la législation fiscale, en lien avec la direction de la législation fiscale, application et interprétation de la loi fiscale, gestion, recouvrement et contrôle de l'impôt.

En 2016, elle a recouvré, outre les droits de douane, 76 Md€ de recettes fiscales : accises et certaines autres contributions indirectes, la TGAP, la TVA sur les produits importés des pays tiers à l'Union européenne et la TVA sur les produits pétroliers. À noter que la DGDDI est compétente pour des impôts de création récente telles les cotisations sur les boissons à sucres

ajoutés et sur les boissons contenant des édulcorants (depuis 2012). C'est également la douane qui aurait dû recouvrer, en s'appuyant sur le prestataire Ecomouv', la taxe poids lourds dont la mise en place était prévue en 2014 et à laquelle il a été renoncé sur fond de vives protestations. Elle assure sa mission de recouvrement avec efficience, puisque son taux d'intervention est faible, avec 0,41 % en 2016.

Le partage des compétences entre DGFIP et DGDDI et la manière dont cette dernière assure ses compétences sont toutefois critiqués. Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour des comptes plaide très résolument pour un regroupement de ses missions fiscales – notamment de recouvrement – au sein de la DGFIP, considérant que la DGDDI assume mal ses missions⁴. Pour autant, à ce stade, le ministère chargé du budget privilégie la réforme de la DGDDI, notamment par la rationalisation de ses implantations territoriales et la modernisation de ses outils informatiques, ainsi que la simplification de la loi fiscale.

ENCADRÉ 2

La direction générale des douanes et droits indirects

Les missions de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) sont définies par l'article 2 du décret du 26/11/2007.

La DGDDI exerce des missions de police et contrôle : elle est notamment chargée de fluidifier et de sécuriser les échanges économiques, au niveau national, international et européen, en particulier en luttant contre la fraude. Elle veille à la protection de la sécurité et de la santé publiques, ainsi que de l'environnement.

Elle exerce aussi une mission fiscale puisqu'elle perçoit des taxes et droits indirects pour le compte de l'État, des administrations de sécurité sociale et de l'Union européenne.

La DGDDI assume également des missions d'ordre économique, à savoir le soutien à la compétitivité économique des entreprises (mission de conseil) et la conception de statistiques.

b Les missions respectives de la DGFIP et des URSSAF pourraient être adaptées en cas de fusion IR-CSG ou de réforme du prélèvement de l'IR

Enfin, dans les hypothèses de la création d'un grand impôt sur le revenu à partir de la fusion de l'IR et de la CSG ou bien de l'institution d'un mode

contemporain de prélèvement de l'IR (cf. [chapitre 23](#)), les missions respectives de la DGFIP et du réseau des URSSAF pourraient être revues. Le schéma à retenir dépendrait des choix opérés dans la conception du nouvel impôt.

Ainsi, si une retenue à la source est effectuée – dans le cadre d'une fusion ou d'une réforme de l'IR –, elle pourrait être versée aux URSSAF pour les revenus d'activité et de remplacement, à l'instar de la CSG actuelle. Toutefois, ce n'est pas le schéma qui a été prévu par la LFI 2017 pour le prélèvement à la source initialement prévu pour 2018 (cf. [chapitre 23](#)).

*

La constitution de la DGFIP, désormais achevée, a démontré qu'il était possible de restructurer des administrations importantes. Bien que des dividendes aient d'ores et déjà été tirés de cette fusion, qui s'est accompagnée d'une importante réduction d'effectifs, la révision des processus et des organisations, la simplification et la dématérialisation offrent des potentialités pour améliorer structurellement l'efficacité et la qualité de service de la DGFIP. La fusion demeure en outre exemplaire par son ampleur et son succès opérationnel. À cet égard, elle ouvre de nouveaux horizons au ministère des finances : à terme, la DGFIP pourrait être la seule administration fiscale.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Qu'apporte la création de la DGFIP ?
- La lutte contre la fraude fiscale
- La direction générale des douanes et des droits indirects

RÉFÉRENCES

Démarche stratégique de la DGFIP (« Une stratégie de confiance – Notre projet 2013-2018 ») : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfip/Doc_strategique_15_10_web.pdf

Rapports d'activité annuel de la DGFIP : <https://www.economie.gouv.fr/dgfip>

Résultats annuels de la DGDDI : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12247-documentation-et-brochures-d-information->

Cour des comptes, *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*, 2012.

Cour des comptes, *Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal*, 2010.

« Contrôle fiscal » (dossier), *Gestion et finances publiques*, n° 2011-12, décembre 2011.

1. Le Trésor public ne doit pas être confondu avec la direction générale du Trésor, direction d'état-major des ministères chargés des finances et de l'économie dont les missions sont tout autres.

2. Mission d'analyse comparative des administrations fiscales.

3. Le taux est dit net car sont exclues les créances réputées irrécouvrables (par exemple en cas de procédure collective de l'entreprise redevable).

4. « Les taxes dont la Douane a la responsabilité constituent un ensemble composite, incluant des prélèvements d'un faible rendement, dont la gestion est assurée par une organisation administrative et territoriale éclatée et des applications informatiques souvent obsolètes. La modernisation, longtemps retardée, de cette activité passe par un réexamen en profondeur des missions confiées à la Douane et des taxes dont elle a la charge, afin de recentrer celle-ci sur son cœur de métier. Elle impose également de revoir les modalités actuelles de gestion de la TVA à l'importation, pénalisantes pour la compétitivité de l'économie et de regrouper à terme, au sein de la direction générale des finances publiques, la fonction de recouvrement de l'ensemble des impôts et taxes. » (Cour des comptes, 2014, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », rapport public annuel, tome I).

PARTIE 9

LES AUTRES RESSOURCES PUBLIQUES

La présente partie traite des ressources non fiscales ([chapitre 29](#)) et de la dette publique ([chapitre 30](#)), qui représentent des ressources complémentaires à celles procurées par les prélèvements obligatoires.

SOMMAIRE

[CHAPITRE 29 ■ Les ressources publiques non fiscales](#)

[CHAPITRE 30 ■ La dette publique](#)

CHAPITRE 29

Les ressources publiques non fiscales

SOMMAIRE

- [1 Les ressources publiques non fiscales sont diverses mais d'un poids modeste](#)
- [2 L'État actionnaire représente des enjeux financiers mais aussi des enjeux stratégiques](#)

NOTIONS À MAÎTRISER

- ◆ Ressources publiques non fiscales
- ◆ Produits des participations
- ◆ Agence des participations de l'État
- ◆ La Caisse des dépôts et consignations
- ◆ La Banque publique d'investissement
- ◆ Entreprise publique

Par ressources non fiscales, on entend plus largement les recettes des administrations publiques non constituées de produits régaliens et hors emprunt. Outre les impositions, peuvent également être exclues les amendes et autres sanctions, regroupées dans la comptabilité générale de l'État avec les recettes fiscales¹ parce qu'elles procèdent du pouvoir régalien de l'État. Les ressources dites non fiscales sont ainsi comparables à celles de personnes privées. Plus particulièrement, les APU n'ayant en principe pas directement d'activité industrielle ou commerciale, il s'agit essentiellement de produits de leur patrimoine.

S'il fut une époque où le roi vivait du sien (cf. [chapitre 5](#)), le patrimoine des APU n'est aujourd'hui pas tel qu'il puisse financer une part significative des dépenses publiques, dont le niveau est si élevé (cf. [chapitre 2](#)). S'agissant de l'État, la ressource non fiscale la plus importante est celle tirée de ses participations.

1 Les ressources publiques non fiscales sont diverses mais d'un poids modeste

Au total, en comptabilité de caisse, les ressources non fiscales sont à l'origine de 4,9 % des recettes nettes du budget général de l'État en 2015, soit 14,4 Md €. Certaines recettes ne permettent pas réellement de contribuer au financement des personnes publiques mais sont destinées à financer certaines dépenses en particulier, voire relèvent de jeux d'écriture : fonds de concours, cotisations sociales aux régimes de retraite publics, participations de tiers à des investissements (par exemple participations financières de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France ou AFITF, qui est un ODAC entièrement financé sur fonds publics)... Nous ne les évoquerons pas ici et concentrerons le propos sur les ressources contribuant à la diversification des ressources publiques. On peut distinguer les produits de fonctionnement, d'une part, et les produits financiers, d'autre part².

1.1 Les produits de fonctionnement ne contribuent que faiblement au financement des APU

a Les produits de fonctionnement désignent d'abord les fruits de la vente de biens et de la prestation de services

Les ventes de produits (0,1 Md€ pour l'État en 2015³) correspondent notamment à des ventes de brochures et de documentation. Les prestations de services rendus par l'État sont plus importantes et représentent 2,9 Md€. Il

s'agit essentiellement des prestations assurées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), retracées dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », et de celles réalisées dans le cadre de l'exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État. Le produit des prestations de la DGAC prend notamment la forme de redevances. On relèvera néanmoins que ces recettes ont essentiellement pour objet de couvrir des coûts et ne génèrent en principe pas de bénéfices.

b Les autres produits de fonctionnement sont un ensemble de recettes plus diversifiées

Le domaine – public ou privé – des personnes publiques est à l'origine de recettes au titre de la location ou concession de biens (0,5 Md€ pour l'État) ou, le cas échéant, de produits de cession (0,75 Md€). À noter que les redevances domaniales perçues au titre du réseau autoroutier concédé (0,3 Md€⁴) sont affectées à l'AFITF. Il faut y ajouter les redevances perçues au titre des biens immatériels (concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires), par exemple au titre de l'utilisation du spectre hertzien. Ces redevances sont à l'origine de 0,6 Md€.

Enfin, on peut citer le remboursement par l'Union européenne des frais d'assiette et de perception des droits perçus au profit de son budget (0,5 Md€) et, plus ponctuelle, la contribution spéciale de la Banque de France de 0,3 Md€ fixée par la convention entre l'État et la Banque de France du 26 juin 2013 et correspondant à l'abandon à la Grèce des revenus que la Banque de France percevait sur les titres souverains grecs qu'elle détient en compte propre.

1.2 Les produits financiers sont à l'origine de ressources non négligeables récurrentes

Les produits financiers de l'État s'élèvent à 12,3 Md€ en 2015 – en nette baisse de 36 % par rapport à 2013 –, soit près de 0,6 % du PIB. Ils se décomposent entre produits des immobilisations financières, c'est-à-dire des placements à moyen et long terme de l'État, et produits qui y sont assimilés. À noter que, parmi les autres APU, les collectivités territoriales ont également des participations, notamment dans des sociétés d'économie

mixte.

a Les immobilisations financières, si elles sont avisées, rapportent à leur propriétaire

La première source de revenus des immobilisations financières est les dividendes et assimilés (5,9 Md€, en légère baisse par rapport à 2014). Les principaux dividendes sont ceux d'EDF (2,0 Md€ dont 0,9 Md€ en titres), d'ENGIE (0,8 Md€), de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (0,6 Md€) et d'Orange (0,2 Md€). Malgré les fluctuations, les participations de l'État sont à l'origine de recettes certes instables mais globalement récurrentes.

Les produits des cessions d'actifs sont plus modestes, même si l'État fait désormais un peu « tourner » son portefeuille d'actifs (*cf. infra*). Ces produits ne désignent pas les seules plus-values mais le total perçu à l'occasion de la cession totale ou partielle de participations. Leur montant est de 2,7 Md€ en 2015, essentiellement au titre de la cession d'actions Safran, Aéroport de Toulouse-Blagnac et ENGIE.

L'État n'est pas seulement actionnaire mais aussi prêteur, ce qui lui procure des intérêts à hauteur de 0,3 Md€. Il accorde en effet des prêts à des États étrangers, notamment à des pays émergents en vue de faciliter les projets d'infrastructures et à des pays en développement mais aussi à la Grèce.

b Les activités financières procurent également des ressources

Dans la catégorie des « autres intérêts et produits assimilés », on trouve d'abord les produits de certaines créances de nature financière, essentiellement perçus dans le cadre des prêts interbancaires⁵. D'un montant faible (1 M€ en 2015), ces produits sont susceptibles d'être plus importants en période de troubles financiers (294 M€ en 2011).

Plus substantiels sont les produits financiers tirés des garanties que l'État accorde pour certains prêts ou à certains organismes (2,2 Md€) : garanties accordées à Dexia, à Natixis etc. Figure également dans cette catégorie la contribution de la CDC représentative de l'impôt sur les sociétés (0,5 Md€), qui permet à l'État, propriétaire de la CDC, de percevoir une fraction de son

bénéfice. La CDC verse en outre une somme au titre de la garantie accordée par l'État aux fonds d'épargne (0,8 Md€ en 2015) lorsque les conditions financières sont réunies.

Enfin, l'État enregistre des produits sur les instruments financiers à terme (0,2 Md€), notamment au titre de la rémunération des contrats d'échange de taux d'intérêt (*swaps*)⁶.

2 L'État actionnaire représente des enjeux financiers mais aussi des enjeux stratégiques

Alors que les produits des immobilisations financières de l'État représentent la ressource non fiscale la plus significative, des doutes sont parfois émis quant à la cohérence de la stratégie de l'État actionnaire⁷, voire quant à sa légitimité pour intervenir dans un domaine qui ne ressort pas de ses missions régaliennes.

2.1 Malgré les privatisations successives, l'État reste un acteur économique important du pays

a Le secteur public s'est certes rétracté depuis 1986

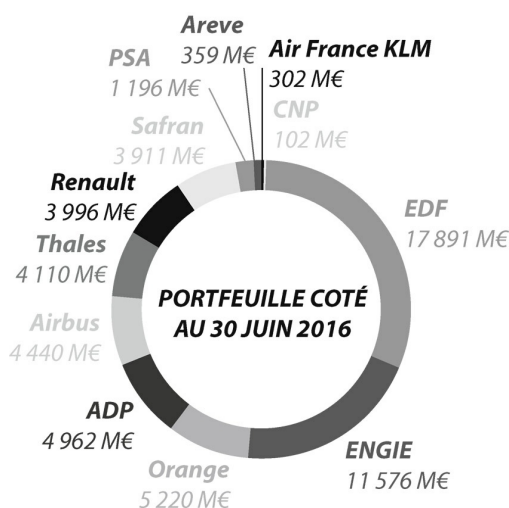
Fort du préambule à la Constitution de 1946, dont le 9^e alinéa dispose que « tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la nation », l'État avait pris une place majeure dans l'économie du pays. Les entreprises publiques, c'est-à-dire les entreprises dont l'État détient la majorité absolue des titres ou des droits de vote, couvraient jusqu'à 8 % des emplois du secteur marchand non agricole dans les années 1970 : secteurs des transports, de l'énergie, des banques et assurances... Une seconde vague de nationalisations a ensuite eu lieu en 1982, avec plusieurs entreprises industrielles comme la Compagnie de Saint-Gobain, mais aussi

occasionnant une prise de contrôle importante du secteur bancaire.

Dans le contexte de libéralisation, l'État a toutefois revu le périmètre du secteur public à compter des années 1980, engageant des privatisations et des ouvertures partielles de capital. Le modèle de l'entreprise publique n'avait en effet pas convaincu, tant sur le plan de la performance que sur celui de préoccupations d'intérêt général, et représentait désormais un frein à l'ouverture internationale. La dernière opération significative en date est l'ouverture partielle de capital d'EDF en 2005, la société étant encore détenue à 83,1 % par l'État.

b L'État demeure un actionnaire de poids dans l'économie française, voire internationale

Les participations de l'État représentent 90 Md€ de capitaux propres au 30 avril 2016, soit 4 % du PIB. À travers des établissements publics ou des sociétés de droit privé, l'État est engagé dans plusieurs secteurs économiques (cf. [graphique 1](#)), notamment la défense (Airbus, Thales, Safran...), l'énergie (EDF, GDF Suez, Areva, Commissariat à l'énergie atomique...), les transports (SNCF, Réseau ferré de France, Aéroports de Paris, Air France-KLM...) et les médias (France télévision, Radio France...). Il faut y ajouter les services (La Poste, Orange) et l'industrie automobile (Renault, depuis 1945, et PSA, depuis 2014).



Source : Rapport d'activité 2015-2016 de l'État actionnaire, p. 28

Graphique 1 – Participations de l'État dans des entreprises cotées au 30 juin 2016

Au-delà de ces participations directes, l'État détient des participations indirectes via la CDC (cf. [encadré 1](#)), dont il est propriétaire, et la Banque publique d'investissement (BPI), dont il est co-actionnaire avec la CDC.

L'horizon des entreprises publiques françaises n'est pas seulement hexagonal. Elles revêtent une dimension européenne et internationale, qui tend même à s'approfondir. Certes, certaines entreprises ont un horizon structurellement plus restreint, à savoir celles qui évoluent dans un secteur de service public pas ou peu rentable (SNFC Réseau et France Télévision par exemple). Mais d'autres, qu'il s'agisse d'entreprises publiques (EDF, Areva, Nexter, SNCF Mobilités) ou à forte participation de l'État (ENGIE, Orange, Airbus, Safran, Renault, PSA...) tentent d'étendre leur champ d'action à l'international, comme toute entreprise privée.

À cet égard, certains pays européens ont souvent reproché à la France de ne pas avoir démantelé ses grandes entreprises publiques, ce qui a facilité leur expansion en dehors de la France. On peut ainsi citer la présence au Royaume-Uni d'EDF et d'ENGIE, ce dernier groupe ayant racheté en 2011 l'ancienne entreprise publique britannique International Power, ou de la Poste qui concurrence Royal Mail. À l'inverse, la France a protégé ses entreprises, même sorties du giron public. Ainsi, la fusion entre Gaz de France et Suez décidée en 2006 pour constituer l'actuel ENGIE a permis de faire obstacle au rachat de Suez par l'entreprise publique italienne ENEL.

ENCADRÉ 1

La caisse des dépôts et consignations (CDC)

La CDC a été instituée par la première loi de finances de l'État moderne, en 1816, afin de rétablir la confiance dans le crédit de l'État et lui donner accès dans de bonnes conditions à l'emprunt. Pour ce faire, la CDC a été chargée d'assurer la mission de dépositaire de confiance de fonds privés, qu'elle peut ensuite prêter.

La loi du 28 avril 1816 dote la CDC d'un statut autonome : placée sous la direction d'un directeur général, garant de l'inviolabilité des fonds déposés auprès d'elle, la Caisse est aussi sous la surveillance et la garantie du Parlement. Le directeur général est Pierre-René Lemas, ancien secrétaire général de l'Élysée, depuis avril 2014.

Ses missions sont aujourd'hui diverses :

- gérer des fonds dans le cadre de missions d'intérêt général expressément confiées à la CDC, notamment gérer l'épargne réglementée des Français et la transformer, sans prise de risque importante, en prêts finançant des priorités publiques, principalement le logement social ;

- investir à long terme comme actionnaire minoritaire, en contribuant au développement économique de la France et, plus particulièrement, de ses territoires et des PME. Des investissements financiers de long terme « classiques » (actions, immobilier, capital investissement, infrastructures) produisent le rendement nécessaire pour financer des investissements d'intérêt général ;
- animer des filiales opérationnelles issues de ses investissements.

La CDC, dont le siège est à Paris, dispose d'un réseau de 25 directions régionales, en métropole et en outre-mer.

Elle déploie son activité dans de nombreux secteurs à travers des filiales : financement des entreprises (Bpifrance), logement (groupe SNI), assurances (CNP Assurances), transports (Transdev), économie de la connaissance (France Brevets), développement durable (CDC Biodiversité), tourisme (Compagnie des Alpes), technologies numériques (Informatique CDC), appui aux territoires (SCET), financements internationaux (CDC International capital). Elle a également des participations stratégiques, notamment dans le groupe La Poste.

En 2016, le résultat net part du groupe de la CDC s'est élevé à 1,8 Md€ ; le résultat net de son activité de fonds d'épargne est de 0,6 Md€.

Fin 2016, le bilan du fonds d'épargne géré par la CDC est de 255 Md€, dont 237 Md€ d'encours provenant des dépôts du livret A et du livret développement durable. L'encours de prêts à long terme est plus faible, à 183 Md€.

2.2 L'État actionnaire a redéfini sa doctrine de manière à trouver sa place dans l'économie

a L'État actionnaire a plusieurs visages

La fonction d'État actionnaire a été localisée en 2004 au sein du service à compétence nationale dénommé Agence des participations de l'État (APE). Cette dernière a pour mission de veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État et d'assumer concrètement ses fonctions d'actionnaire. L'APE exerce cependant sa mission en liaison avec l'ensemble des ministères intéressés (ministère « technique » de tutelle, ministère chargé du budget). Elle ne remplace donc pas les autres administrations dans leurs fonctions et peine même parfois à s'imposer comme l'interlocuteur de référence des entreprises, par exemple dans le secteur du transport dans lequel le ministère chargé du développement durable a un *leadership* naturel.

L'APE est dirigée par un commissaire aux participations de l'État (Martin Vial depuis août 2015), placé directement auprès des ministres chargés de l'économie et des finances.

Parallèlement, l'État s'est doté d'un fonds souverain, désormais intégré dans la BPI. C'est en 2009 qu'a été créé le Fonds stratégique d'investissement (FSI), détenu par l'État et la CDC à hauteur, respectivement, de 49 et 51 %. Dans le contexte de crise, il s'agissait de soutenir l'économie et le tissu industriel français en investissant en fonds propres, directement et via des fonds sectoriels ou partenaires. L'objectif était pour la puissance publique d'avoir un effet de levier et d'aider des entreprises innovantes à se développer (capital-investissement). Si le bilan d'un tel fonds ne peut se faire qu'à long terme, il semble néanmoins avoir réalisé certains investissements risqués et était déficitaire en 2012.

En 2013, le FSI a été fusionné dans la nouvelle BPI, aux côtés de CDC Entreprises, qui intervenait également en fonds propres, et d'Oséo, organisme de l'État qui accordait des prêts. Ces trois structures, qui avaient pour point commun de financer des entreprises françaises en développement (petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire) et de nouer des partenariats avec des investisseurs, ont été rapprochées au sein de Bpifrance (plus communément appelée BPI). Bpifrance est détenue à parité par l'État et la CDC et structurée en trois entités : Bpifrance Participations (ex-FSI), Bpifrance Investissement (ex-CDC Entreprises) et Bpifrance Financement (ex-Oséo).

S'agissant des activités d'investissement, l'APE et la BPI ont des logiques d'intervention présentées comme distinctes et complémentaires :

- l'intervention directe de l'État (via l'APE) est centrée sur la participation dans de grandes entreprises, le cas échéant majoritaire et généralement assortie d'un objectif de présence à très long terme ;
- la BPI intervient principalement dans les petites et moyennes entreprises et dans les entreprises de taille intermédiaire ou dans les grands groupes lorsque cela est nécessaire pour stabiliser l'actionnariat. Elle privilégie une détention minoritaire avec un horizon à moyen et long terme, entre huit et dix ans.

Le comité stratégique et d'orientation de l'État actionnaire doit d'ailleurs permettre d'assurer la bonne articulation et la complémentarité entre les stratégies de l'APE et de la BPI. Il n'engage cependant pas la CDC pour ses propres participations.

b De l'utilité et du rôle de l'État actionnaire

À l'issue d'une réflexion sur sa modernisation, l'État actionnaire s'est doté d'une nouvelle doctrine en 2013⁸. Elle définit la manière dont l'APE doit gérer ses participations et clarifie la stratégie d'investissement et de désinvestissement de l'État actionnaire. Elle tient en quatre points :

1. « L'État doit disposer d'un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à capitaux publics à caractère structurellement stratégique, comme le secteur du nucléaire et les activités liées à la défense nationale. »

Cette présence de l'État au capital garantit que les entreprises concernées ne pourront faire l'objet d'une offre publique d'achat de la part d'entreprises ou organismes étrangers.

2. « L'État peut s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux du pays via une éventuelle intervention en fonds propres. Il peut s'agir d'infrastructures publiques, de grands opérateurs de service public « historique » ou encore de nouveaux réseaux ou services à déployer. »

Les entreprises de réseau (EDF, ENGIE, Orange...) sont en effet très capitalistiques, ce qui appelle un actionnariat de très long terme, que l'État est capable de fournir.

3. « L'État peut choisir d'accompagner le développement et la consolidation d'entreprises nationales, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale. »

À cet égard, l'État actionnaire ne joue pas seulement un rôle de protection des intérêts économiques et patrimoniaux du pays mais aussi de développement économique et social, afin de maintenir sur le territoire national des emplois et des compétences. On peut considérer que c'est sous ce troisième item que se place la participation dans PSA depuis 2014 aux côtés du chinois Dong Feng, même si elle est moins nécessaire aujourd'hui.

4. « L'État se réserve la possibilité d'intervenir en « sauvetage » dans le cadre défini par le droit européen lorsque la disparition d'une entreprise présenterait un risque systémique avéré pour l'économie nationale ou européenne. »

Le droit de l'Union européenne interdit en effet aux APU de subventionner les entreprises par des aides d'État (cf. [chapitre 5](#)) : sauf exception, l'État ne peut financer les entreprises qu'en tant qu'investisseur « prudent et avisé ».

c Des participations qui présentent un intérêt financier avéré mais qui ne sont pas sans risque

Au-delà de ces préoccupations stratégiques, les participations présentent un intérêt financier dans la mesure où elles apportent à l'État des revenus réguliers et représentent des recettes de cession potentielles (*cf. supra*). À cet égard, sur le périmètre de l'APE, en 2015, les dividendes ont procuré un rendement de 4,36 %. La Cour des comptes⁹ s'est d'ailleurs étonnée du montant des dividendes distribués à l'État en 2014, dans la mesure où ces derniers révèlent un taux de distribution plus élevé que la moyenne du CAC 40 (ce qui peut toutefois s'expliquer par le fait que l'État est présent dans des secteurs dont le taux de distribution est traditionnellement plus élevé) et sont parfois versés par des entreprises déficitaires (cas de GDF Suez, pour des raisons néanmoins exceptionnelles).

Quoi qu'il en soit, eu égard aux conditions de marché de refinancement de la dette française, la cession des participations de l'État paraît globalement inopportune d'un strict point de vue financier.

Une analyse au cas par cas doit cependant être faite. Il serait naturel que l'État se désengage d'entreprises non stratégiques bien valorisées ou peu rentables et dans lesquelles sa présence apporte peu de valeur ajoutée par rapport à un actionnaire privé. C'est pourquoi l'État a engagé depuis 2012, à l'aune de la nouvelle doctrine, une revue de ses actifs et a allégé ses participations. De septembre 2013 à fin 2015, l'APE a cédé pour 5,6 Md€ de participations dans Safran (que l'État ne contrôle pas), SNPE (vendu à Giat Nexter), Airbus Group (avec une plus-value importante à la clé), l'ex-GDF Suez (la part de l'État dans ENGIE étant ramenée à 33 %, ce qui lui suffit pour en conserver le contrôle) ou encore la société de l'aéroport de Toulouse-Blagnac.

Bien entendu, les participations de l'État ne se limitent pas à leur intérêt financier, qui n'est d'ailleurs pas sans responsabilité ni sans risque. L'État se doit d'accompagner les entreprises dont il est actionnaire dans leurs projets et dans les restructurations qui sont nécessaires à leur développement voire à leur pérennité. C'est ainsi que l'État a participé à hauteur de 3 Md€ à la recapitalisation d'EDF en mars 2017, notamment pour financer le controversé projet *Hinkley Point* en Grande-Bretagne, et doit faire de même à concurrence de 4,5 Md€ pour Areva en juin 2017.

*

Les ressources de l'État moderne ont vocation à être essentiellement fiscales, ainsi que le reconnaît l'article 13 de la DDHC. Cela n'exclut pas pour autant une certaine diversification financière par des ressources non fiscales, lorsque ces dernières sont issues de missions pour lesquelles l'État dispose d'une légitimité.

Pour assurer efficacement sa mission d'actionnaire, l'État doit cependant être prêt à adapter son portefeuille de participations aux évolutions économiques. Ce dernier semble résulter assez largement d'un héritage historique, certes rentable pour l'État. En revanche, cet héritage ne permet pas toujours à la puissance publique d'accompagner le développement de ses entreprises et de soutenir, en capital-investissement, des activités d'avenir pour contribuer à la croissance de long terme du pays. La nouvelle doctrine de l'État actionnaire va en ce sens mais devra se concrétiser et s'affiner.

SUJETS D'EXAMEN ET DE CONCOURS

- Un développement des ressources non fiscales des APU vous semble-t-il possible ?
- L'État est-il un bon actionnaire ?
- Les institutions bancaires françaises

RÉFÉRENCES

Agence des participations de l'État, *Rapport d'activité 2015-2016 de l'État actionnaire*.
Cour des comptes, *L'État actionnaire* (rapport public thématique), janvier 2017.
Institut Montaigne, *L'impossible État actionnaire ?*, janvier 2017.

1. Dans le compte général de l'État, les amendes et sanctions appartiennent avec les prélèvements sur les jeux à la catégorie des « autres produits régaliens », dont le montant s'élève en 2015 à 8,7 Md€.

2. Rubriques 21 et 27 dans le compte général de l'État.

3. Sauf indication contraire, les données sont extraites du compte général de l'État 2015.

4. Données 2015. Source : AFITF.

5. L'État perçoit une rémunération lorsqu'il intervient en fournissant une certaine garantie à l'opération, par exemple dans le cas d'un prêt interbancaire avec prise en pension de titres d'État non livrés (ces titres sont cédés pour une courte durée en échange de liquidités).

6. L'État a contracté des *swaps* pour se couvrir contre l'évolution des taux d'intérêt. Dans le cadre d'un *swap*, deux contreparties s'accordent pour se verser des intérêts dont le montant est variable, dépendant de l'évolution des taux d'intérêt. Des produits et des charges sont donc enregistrés pour chaque contrepartie.

7. Dans une note de janvier 2017, rédigée par l'ancien commissaire aux participations de l'État David Azema, l'Institut Montaigne dénonce « l'impossible État actionnaire », qu'il figure par un pachyderme assis sur une frêle branche.

8. Formalisée par la communication en Conseil des ministres relative à la modernisation de l'État actionnaire, présentée le 15 janvier 2014.

9. Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2014, Résultats et gestion*, mai 2015, p. 80.

CHAPITRE 30

La dette publique

SOMMAIRE

[1 Les déficits nourrissent la dette](#)

[2 La soutenabilité économique de la dette française s'est érodée mais le cadre juridico-politique protège sa signature](#)

[3 Si la dette de l'État est techniquement bien gérée, son caractère excessif plaide pour une diversification du financement de l'État](#)

NOTIONS ET DONNÉES À MAÎTRISER

- ◆ Déficit et dette publics rapportés au PIB depuis 2007
- ◆ Déficit ; déficit conjoncturel ; déficit structurel ; effort structurel
- ◆ Dette ; trésorerie ; charge de la dette
- ◆ Taux d'intérêt, taux d'intérêt apparent de la dette
- ◆ Effet boule de neige
- ◆ Soutenabilité
- ◆ Solvabilité
- ◆ OAT, assimilation ; BTAN ; BTF
- ◆ Agence de notation
- ◆ MES

Par dette publique, on entend l'ensemble des engagements financiers des APU pris sous forme d'emprunts.

La dette de l'État et des autres APU est notée par des agences spécialisées. La France, qui recevait auparavant la meilleure note (AAA), a vu sa note être

dégradée successivement par les trois principales agences de notation (Standards & Poor's, Moody's et Fitch) entre janvier 2012 et novembre 2013. Cet abaissement à AA de la note française sanctionnait, outre le contexte institutionnel européen, l'endettement public élevé de l'État et la faiblesse des perspectives de croissance en France. Cette information financière fait peser un doute, certes modéré, sur la capacité de l'État à faire face à l'ensemble de ses engagements financiers.

Pour l'État, l'enjeu de la dette est double : la maîtrise de l'endettement public, d'une part, et la bonne gestion de la dette, d'autre part, de manière à assurer un financement fiable et pérenne des missions des APU lorsque ces dernières sont en déficit.

1 Les déficits nourrissent la dette

1.1 Des déficits

Par déficit, on entend le solde négatif annuel des comptes. Le déficit public est celui des comptes des administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale (cf. [chapitre 2](#)). Lorsque le solde est positif, on parle d'excédent. Toutefois, cette situation excédentaire étant devenue rare, on parle couramment de déficit pour évoquer de manière plus générale le solde budgétaire.

a Déficit conjoncturel et déficit structurel

Il convient de distinguer déficit conjoncturel et déficit structurel.

Le premier est lié à l'application des stabilisateurs automatiques (cf. [chapitre 1](#)). Il est neutre à long terme car les excédents conjoncturels neutralisent les déficits conjoncturels sur la durée du cycle économique. Ainsi, en période de bas de cycle économique, les recettes fiscales diminuent et les dépenses publiques augmentent (effet « ciseaux »), contribuant à atténuer le choc conjoncturel : le déficit qui en résulte est conjoncturel. Il est calculé en déterminant l'écart entre le solde courant (*i.e.* celui qui est

effectivement constaté) et celui qui serait enregistré si le niveau de production correspondait au PIB potentiel¹. L'écart entre le PIB courant et le PIB potentiel est appelé écart de production ou *output gap*. Des hypothèses devant être formulées, notamment quant à la croissance potentielle, le déficit conjoncturel est une simple estimation.

Le second correspond à l'inverse au solde budgétaire qui serait enregistré si le niveau de production correspondait au PIB potentiel. Il correspond donc au solde courant corrigé du solde conjoncturel et également de mesures ponctuelles et temporaires². Un déficit structurel s'explique par des dépenses excessives au regard de la capacité financière des APU. On dit couramment d'un pays en déficit structurel qu'il « vit au-dessus de ses moyens ». Une telle situation peut être temporaire, liée à des investissements par exemple ; mais si elle est due à des dépenses récurrentes ou qui ne se traduisent pas à moyen ou long terme par des retombées positives (dépenses de fonctionnement et d'intervention, dépenses d'investissement à mauvais escient...), le pays sera en permanence en déficit et la dette augmentera.

C'est le déficit structurel dont l'évolution est désormais la plus surveillée dans le cadre des obligations européennes en matière budgétaire (cf. [chapitre 4](#)). Plus précisément, la Commission européenne observe « l'effort structurel » de l'État, qui représente l'effort de réduction des dépenses publiques, d'une part, et d'augmentation des ressources, d'autre part. L'effort structurel constaté sur une année, qui s'exprime également en points de PIB, est légèrement différent de l'évolution du déficit structurel dans la mesure où l'incidence de l'élasticité des recettes³ est neutralisée. Ainsi, l'effort structurel est un indicateur qui ne mesure vraiment que les éléments dont un gouvernement est responsable.

b Déficit primaire et déficit courant

La distinction entre déficit primaire et déficit courant (ou effectif) a pour objet d'identifier le poids de la dette dans le déficit. Emprunter n'est pas gratuit car le débiteur doit au créancier, outre le capital emprunté, des intérêts d'emprunt. Ces derniers sont budgétés et dégradent donc le solde budgétaire. Le déficit (ou excédent) primaire est le solde courant avant ces intérêts d'emprunt.

Le solde primaire est une information financière qui permet d'apprécier la

situation qui serait celle du pays ou de l'organisme concerné s'il n'acquittait pas d'intérêts d'emprunt, soit qu'il ne soit pas endetté, soit qu'il fasse défaut sur sa dette, c'est-à-dire qu'il cesse de rembourser ses créanciers. Ainsi, un pays en excédent primaire a la capacité, s'il ne peut plus ou ne veut plus se refinancer sur les marchés, de faire défaut sur sa dette sans compromettre son financement – à tout le moins tant qu'il reste en excédent primaire.

Enfin, on parle de solde stabilisant pour caractériser le solde courant permettant de ne pas dégrader le ratio dette/PIB (*cf. infra*).

1.2 De la dette

Les déficits sont des flux annuels. La dette est le stock d'emprunts qui en résulte car, pour financer les déficits, les APU contractent des prêts.

a La dette révèle un besoin de financement de moyen et de long terme, à la différence de la trésorerie

On parle d'endettement pour les emprunts dont la maturité, c'est-à-dire la durée, est égale ou supérieure à un an. Il s'agit là d'un besoin de financement de moyen et de long terme. À noter que, chaque année, ce besoin de financement est supérieur au déficit annuel. En effet, les emprunts doivent non seulement permettre de financer le déficit nouveau mais aussi couvrir le renouvellement des emprunts arrivant à échéance. Il existe donc un besoin de financement de moyen ou long terme en dehors de tout déficit courant, du fait de la dette déjà accumulée.

Lorsque l'emprunt est infra-annuel, il relève de la trésorerie. Il s'agit d'un besoin de financement de court terme. Il ne s'explique pas par les déficits mais par le décalage entre les profils d'encaissement des ressources et de décaissement des recettes. Emprunter à court terme n'est pas une situation anormale, même s'il est préférable de lisser les entrées de ressources et les dépenses tout au long de l'année.

b Les administrations publiques doivent émettre des emprunts

Le compte courant de l'État auprès de la Banque de France ne peut être à découvert, ce qui serait un moyen détourné de couvrir un besoin de financement. C'est vrai à court terme mais aussi à moyen et long terme, puisque le droit de l'Union européenne interdit à l'État de se refinancer auprès de sa banque centrale (article 123 TFUE)⁴. De nos jours, l'État et les autres APU s'endettent par voie contractuelle, essentiellement en émettant des obligations sur les marchés financiers.

Par le passé, l'État a recouru à des emprunts forcés. Le dernier en date est « l'emprunt Delors ». Émis en 1983, il s'appuyait sur l'impôt sur le revenu : les contribuables dont la cotisation d'IR était supérieure à un seuil étaient redevables d'une surtaxe de 10 % de l'impôt dû, laquelle a été remboursée trois ans après, augmentée des intérêts d'emprunt au taux de 11 %. Un tel emprunt libératoire de l'impôt, qui mélange l'impôt et l'emprunt, est un objet juridique curieux qui n'a encore jamais été soumis au Conseil constitutionnel. Cette solution est adaptée lorsque l'État n'a pas accès au refinancement sur les marchés financiers dans des conditions satisfaisantes.

2 La soutenabilité économique de la dette française s'est érodée mais le cadre juridico-politique protège sa signature

La donnée la plus couramment retenue pour mesurer l'endettement d'un pays est la dette des APU en pourcentage de PIB calculée selon les normes dites maastrichtiennes, c'est-à-dire celles prises en application des traités européens. Il s'agit d'une dette brute, qui ne tient pas en compte des actifs des APU.

2.1 L'endettement s'accroît et les perspectives de croissance sont affaiblies

a L'endettement public s'est accru pour des raisons

conjoncturelles et structurelles

L'endettement public de la France s'est nettement accru à la faveur de la crise économique et financière commencée en 2008. En cinq ans, entre 2007 et 2012, l'endettement s'est accru de plus de moitié en valeur (cf. [tableau 1](#)). En 2016, il atteint 96 % du PIB, loin du critère de Maastricht de 60 %, dont il était encore proche avant la crise, en 2007.

Tableau 1 : Déficit et dette publics maastrichtiens de la France depuis 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Déficit (en % PIB)	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4	-3,9	-3,6	-3,4
Dette (en % PIB)	64,3	68	78,9	81,6	85,2	89,5	92,3	94,9	95,6	96
Dette (en Md€)	1252	1357	1531	1632	1754	1868	1953	2038	2098	2147

Source : INSEE (mars 2017).

Cette inflation de la dette française n'est pas isolée en Europe ni dans le monde. Au sein de la zone euro, la dette publique a continûment augmenté depuis fin 2007 jusqu'en 2014 avant de s'établir en moyenne en 2015 à 90,7 % du PIB. Ce niveau recouvre cependant des disparités, entre un taux de 9,7 % en Estonie et un ratio de 176,9 % en Grèce, en passant par 71,2 % en Allemagne et 132,7 % en Italie.

Cette augmentation a des raisons conjoncturelles et structurelles. En France, malgré la crise, la part conjoncturelle du déficit n'a pas dépassé 2 %, soit la valeur atteinte en 2009. L'essentiel du déficit est en réalité d'ordre structurel. De 3,5 % du PIB en 2007, le déficit structurel s'est alourdi à 4,8 % en 2010 – 5,5 % en y agrégeant des opérations temporaires dont le plan de relance. Depuis, il s'est redressé mais demeure important et s'est même dégradé en 2016 (1,8 % contre 1,6 % en 2015). Il doit atteindre 1,7 % en 2017 et 2018⁵.

b La soutenabilité de la dette française est mise à mal par des perspectives économiques affaiblies

Une dette est soutenable quand son coût (qui dépend du niveau d'endettement et du taux d'intérêt nominal moyen de la dette) reste proportionné à la

croissance nominale du PIB, de sorte que la dette rapportée au PIB n'augmente pas. À l'inverse, quand le service de la dette est élevé, un effet « boule de neige » de la dette peut se produire : il faut emprunter pour rembourser la dette existante, ce qui alourdit la dette et ses charges, entraînant un cercle vicieux.

Pour définir les ratios retenus par le traité de Maastricht (limites de 3 % pour le déficit et de 60 % pour la dette), une formule définissant le solde public stabilisant a été utilisée. Il s'agissait, pour une croissance donnée et un niveau d'endettement maximum, de définir un solde public socle permettant, s'il est respecté, de ne pas accroître la dette en proportion du PIB (cf. [chapitre 4](#)).

Appliquée à la situation française actuelle, cette formule conduit à un solde public stabilisant d'environ – 2,3 % pour 2017 :

$$s^* = -g * D(t-1)^6 \Leftrightarrow s^* 2017 = -2,4 \% * 0,96 = -2,3\%$$

Ainsi, dès lors que le déficit courant est supérieur à 2,3 %, l'endettement s'accroît. Cette valeur est plus élevée que celle retenue par le traité de Maastricht pour deux raisons. D'une part, la croissance nominale est plus faible (elle était alors de 5 %). D'autre part, le ratio dette/PIB est plus élevé de moitié.

Le programme de stabilité 2017-2020 de la France anticipe un solde public supérieur au solde public stabilisant à compter de 2018. Cependant, on ne peut occulter que les caractéristiques de l'économie française contribuent à entamer la soutenabilité de la France.

Premièrement, la croissance potentielle française est relativement faible, puisqu'elle est comprise entre 1 % et 1,5 %. Le programme de stabilité 2017-2020 retient un taux de croissance potentielle de 1,5 % à court terme, qui ne doit que légèrement baisser par la suite. Cependant la Commission européenne est moins optimiste et retient notamment un taux de 1 % à moyen terme (à compter de 2021).

Deuxièmement, la crédibilité de l'euro s'est affaiblie dans le contexte de la crise des dettes souveraines, ce qui fait craindre à moyen et long terme une inflation accrue et, notamment en cas de disparition de l'euro, soit une hausse de l'endettement en monnaie étrangère, soit des taux d'intérêt accrus.

Troisièmement, le solde du commerce extérieur des biens et services est déficitaire à hauteur de 30 Md€ en 2015, ce qui reflète une compétitivité internationale déficiente et induit des sorties de devises et donc un plus grand

recours à l'épargne extérieure.

2.2 La France est à ce stade protégée par sa crédibilité institutionnelle

a La France a su acquérir une forte crédibilité à l'égard des marchés internationaux

Un relatif consensus politique règne en France sur l'enjeu de maîtrise des déficits publics. Les gouvernements français successifs ont pour objectif de rétablir les comptes publics. Depuis 2011, des efforts importants ont été réalisés dans ce sens, notamment à travers des mesures de recettes.

L'Agence France Trésor (AFT) gère la dette française de manière autonome et professionnelle. Créée en 2001 sous la forme d'un service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor, qui la préside, l'AFT est dirigée depuis 2015 par Anthony Requin, directeur général.

L'AFT a été placée en dehors de l'administration stricto sensu pour des raisons opérationnelles (elle assume des missions particulières, distinctes des attributions de la direction générale du Trésor) mais aussi de mercatique. Son positionnement fait en effet de l'AFT l'interlocuteur des intervenants sur le marché de la dette et permet d'assurer la lisibilité de la gestion de la dette de l'État. Ce modèle d'organisation est d'ailleurs proche de ceux pratiqués dans les autres pays développés : les États-Unis ont également fait le choix d'une administration autonome, tandis que le Royaume-Uni a confié cette tâche à une société anonyme à capitaux publics.

L'AFT a mis en place des produits financiers performants et lisibles pour assurer l'attractivité de la dette souveraine française. Un objectif prioritaire est en effet d'assurer la liquidité de la dette française. La liquidité induit une plus grande demande de titres de dette de la part des investisseurs, donc un moindre coût de refinancement. L'excellente liquidité de la dette française est du reste une des raisons de l'engouement pour cette dernière.

En vue d'assurer une liquidité optimale des obligations d'État, celles-ci sont émises en continu pour une maturité se rattachant à un nombre limité de lignes d'obligations d'État, auxquelles les obligations nouvellement émises

sont assimilables. C'est pourquoi on parle d'obligations assimilables du Trésor (OAT). Par exemple une OAT émise en octobre 2017 peut être rattachée à une OAT émise en avril 2015 pour une durée de dix ans : les deux OAT seront strictement identiques ; comme ces OAT seront plus nombreuses à être en circulation sur le marché, il sera plus aisé pour un de ses détenteurs de trouver un acquéreur s'il souhaite la céder. En pratique, il existe deux lignes d'OAT par an et chacune porte sur environ 15 Md€ de dette. À cet égard, l'importance de la dette de l'État joue en faveur de sa liquidité.

L'AFT a en outre conçu des produits innovants, telles les OATi, qui sont des OAT indexées sur l'inflation, émises pour la première fois en 1998. Il s'agit d'obligations à taux variable, alors que la plupart sont à taux fixe. La France a également émis des OAT d'une maturité record de 50 ans pour la première fois en 2005. Enfin, une OAT « verte » – réputée financer des dépenses de la même couleur, lesquelles feront l'objet d'un *reporting* annuel et d'une évaluation *ex post* de leur impact environnemental – a été émise en janvier 2017.

Les OAT sont émises à long terme, pour une durée d'au moins 5 ans. Le besoin de financement de moyen terme (deux à cinq ans) est couvert par l'émission de bons du Trésor à taux fixes et à intérêts annuels (appelés BTAN), qui ne sont toutefois plus émis actuellement, l'AFT préférant émettre des OAT sur des souches anciennes pour couvrir ce besoin de financement à moyen terme. Enfin, la trésorerie est assurée par des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (appelés BTF).

Par ailleurs la dette française comporte un certain nombre de caractéristiques sécurisantes pour les pouvoirs publics : la juridiction désignée en cas de litige est nationale, la majorité de la dette est à taux fixe et libellée en euro. Toutefois, même s'il y a débat juridique sur ce point, cette dette de droit français serait convertie en francs en cas de retour à une monnaie nationale.

b L'appartenance à la zone euro de la France soutient la solvabilité et la crédibilité de la France

Globalement, la monnaie unique est un facteur de stabilité pour la France, qui s'endette dans une monnaie nationale qui a les caractéristiques d'une monnaie internationale. Pour les prêteurs, le risque de change est réduit, *a fortiori* s'ils sont des résidents d'un État membre de la zone euro. Ainsi, la

balance commerciale déficitaire de la France n'a-t-elle qu'une incidence marginale sur le cours de l'euro, alors que si la France était encore dotée d'une monnaie nationale, toutes choses égales par ailleurs, ce déficit commercial pèserait sur le cours du franc et pousserait les taux d'intérêt à la hausse. Fin 2016, 58,5 % de la dette française est détenue par des non-résidents, contre 51 % en moyenne dans la zone euro⁷.

De plus, l'union économique et monétaire (UEM) offre une stabilité monétaire au moyen d'une politique monétaire qui garantit que l'inflation restera maîtrisée. Or des anticipations d'inflation faible concourent à un taux d'intérêt faible à moyen et à long terme.

Enfin, la gouvernance économique de la zone euro donne des garanties aux créanciers sur la soutenabilité de la dette française. Le pacte de stabilité et de croissance, le pacte budgétaire européen et la transparence dans les objectifs de déficits publics (cf. [chapitre 4](#)) offrent de la visibilité aux marchés financiers. En principe, le contrôle des instances européennes, notamment de la Commission et de l'agence statistique Eurostat, doit aussi attester de la véracité des données communiquées par les États. Un principe qui a cependant été démenti dans le cas de la Grèce.

En définitive, la France jouit d'un contexte très favorable à l'heure actuelle : forte liquidité de la dette et relative sécurité quant au risque de défaut, ce qui se traduit par des taux faibles – mais moins que ceux de l'Allemagne.

3 Si la dette de l'État est techniquement bien gérée, son caractère excessif plaide pour une diversification du financement de l'État

3.1 L'État se refinance à ce jour à un taux faible et sans difficulté significative

a Un taux d'intérêt faible

De manière générale, le taux d'intérêt apparent de la dette de l'État est aujourd'hui faible. Il est de 2,2 % en 2016 pour la dette totale, en diminution. Malgré cela, au regard de l'importance de l'endettement⁸, la charge de la dette (coût des intérêts) s'élève à 41,5 Md€ en 2016, soit le deuxième poste du budget de l'État après l'Éducation nationale.

Les taux d'intérêt courants sont à un plus bas historique. Pour l'ensemble des émissions à moyen et long terme de titres à taux fixe, le taux moyen est ressorti à 0,63 % en 2015. Plus regardé, ce même taux moyen pour les OAT à 10 ans a été limité à 0,93 %, contre 4,15 % en moyenne au cours de la période 1998-2008.

La France subit certes un différentiel de taux d'intérêt (ou *spread*) par rapport à la dette fédérale allemande, à hauteur d'environ 75 points de base en avril 2017 (soit 0,75 %). Mais ce différentiel a été nettement plus important à une époque récente, puisqu'il a atteint 200 points fin 2011.

En trésorerie aussi, le refinancement se fait à bon compte. Les BTF émis en 2015 l'ont été à des taux négatifs : en moyenne – 0,19 %.

Du fait de ces taux bas, la France est exposée, comme les autres pays européens, à un choc de taux : une remontée des taux d'intérêt ferait sensiblement croître la charge de la dette. Ainsi, selon le PLF 2017, un taux supérieur de 1 point à la prévision, de 2017 à 2026, augmenterait de 38 % la charge de la dette à horizon de 10 ans (+ 16 Md€).

Par ailleurs, le taux d'intérêt auquel emprunte l'État a une portée d'autant plus grande qu'il représente le coût de l'emprunt réputé sans risque et que les emprunteurs qui jouissent de sa garantie formelle ou implicite, notamment les autres APU, en bénéficient également.

b Le besoin de financement de l'État est satisfait sans difficulté

Malgré leur importance, les besoins de financement public sont satisfaits. En 2016, l'État a dû emprunter 187 Md€, pour combler son déficit primaire, régler ses intérêts d'emprunt et rembourser ses annuités de dette.

Le montant des annuités est relativement stable, dans la mesure où l'AFT lisse le profil de remboursement du capital de la dette. Cette optimisation est d'abord réalisée par le choix des lignes d'émission des OAT et par la maturité

retenue. En outre, le profil des décaissements est lissé par des opérations plus spécifiques effectuées par l'AFT (*swaps*) et la Caisse de la dette publique (rachats de dette).

Les émissions obligataires de la France sont toujours un succès, car les investisseurs apprécient la liquidité et la signature de la dette française. En 2016, le ratio offre/montant des émissions obligataires de moyen et long terme de l'État est attendu à 1,5, ce qui est confortable. Ce qui signifie que pour 100 € d'obligations émises, les investisseurs étaient prêts à en acheter 150.

Par ailleurs, l'État optimise la maturité de la dette. Fin 2016, la maturité moyenne de la dette est de d'environ 7 ans et demi (soit 7 ans et 195 jours). Cette durée met la France en partie à l'abri des fluctuations du marché financier, à l'inverse d'une maturité très courte qui obligerait à réemprunter en permanence pour rembourser le capital. Elle n'est cependant pas excessive au regard des taux d'intérêt obtenus ; le coût de l'emprunt étant en principe fonction de sa durée, une maturité plus longue a un coût plus élevé, qui a pour contrepartie la sécurité du financement de l'État.

3.2 Les troubles financiers consécutifs à la crise de 2008 ont fragilisé la solvabilité à long terme de la France

a La crise économique et financière depuis 2008 a changé les conditions de refinancement des États de la zone euro

Au-delà des conditions économiques dégradées par la crise des *subprimes*, c'est en premier lieu la viabilité de la zone euro qui a été mise en cause. Pour ses États membres, le contexte politico-institutionnel s'est donc dégradé.

Pour les créanciers de la France et des autres, une double incertitude s'est manifestée. D'une part, un risque de change apparaît à nouveau puisque la pérennité de la zone euro n'est plus totalement garantie. D'autre part, le risque de défaut d'un État sur sa dette n'est plus virtuel. Il l'est d'autant moins que la Grèce a été techniquement en défaut en 2012 – fût-ce dans le cadre d'un défaut partiel et négocié avec la plupart des créanciers.

Ce surcroît significatif d'incertitude explique que les taux d'intérêt des obligations souveraines des différents pays membres soient désormais hétérogènes, d'abord dépendants de données nationales, alors que le taux grec était auparavant peu supérieur au taux allemand (phénomène de convergence dite nominale).

En second lieu, les opérations successives de « sauvetage » de la zone euro, consistant à accorder des prêts aux pays en difficulté, se traduisent aussi par une hausse de la dette de la France. Cet impact s'élève à trois points de PIB en 2016. À l'avenir, ces plans d'aide recèlent une hausse potentielle de la dette. En effet, les ressources du Mécanisme européen de stabilité (MES), dont le capital appartient aux États membres et qui peut accorder des prêts à ceux qui en ont besoin, sont appelables de droit si la majorité qualifiée des voix est réunie. La France y dispose cependant d'un droit de veto de fait pour les décisions prises par le conseil d'administration – notamment les décisions d'aides en urgence. À noter que la France pourra difficilement bénéficier du MES car, si la France elle-même devait être aidée, le MES n'aurait sans doute pas les moyens nécessaires à une telle aide et perdrait toute crédibilité.

b La solvabilité à long terme de la France s'est dégradée

La solvabilité caractérise la capacité à payer sa dette, y compris en période de dégradation conjoncturelle (quand la croissance nominale est inférieure à la croissance potentielle) ou en cas de tension sur le marché obligataire (quand l'État doit réemprunter pour rembourser ses échéances de prêt). Lorsqu'un pays n'est plus solvable, il est contraint de faire défaut, c'est-à-dire de ne plus rembourser sa dette, ce qui lui ferme l'accès aux marchés financiers. La solvabilité va donc au-delà du concept de soutenabilité.

Les agences de notation évaluent la solvabilité à long terme. Ce *rating* étant une pratique développée à l'origine pour le secteur privé, sa transposition aux États a été contestée. À la différence des entreprises, les entités souveraines sont en effet des agents économiques réputés immortels et qui peuvent mobiliser la fiscalité pour ajuster leurs recettes à leurs dépenses (au moins formellement mais pas de façon illimitée dans la pratique). Pour autant, dès lors que les États sont devenus des emprunteurs sur les marchés financiers dans des conditions proches de celles des entreprises et que le prêteur encourt indubitablement un risque de non-remboursement, il est naturel que la

solvabilité de ces emprunteurs soit évaluée à l'aide de critères adaptés.

Dès lors, les agences forment leur analyse à partir de cinq séries de critères :

1. le « score politique » résulte du contexte général politique et institutionnel : volonté de faire face à ses engagements financiers, risque politique, capacité à faire face aux crises financières et économiques (qui s'apprécie pour la France aussi au niveau européen) ;
2. le « score économique » dépend du contexte macroéconomique : modèle de croissance, perspectives de croissance ;
3. le « score externe » mesure la capacité à rembourser ses créanciers étrangers à partir, notamment, de la liquidité de la dette et du ratio dette en monnaie étrangère sur exportations ;
4. le « score budgétaire » apprécie la performance et la résilience budgétaire, l'endettement public ;
5. le « score monétaire » évalue la flexibilité monétaire, c'est-à-dire essentiellement l'accès aux marchés monétaires.

L'analyse des agences est dynamique. Il s'agit d'apprécier la capacité des États à rembourser les dettes contractées à leur échéance. À cet égard, les notes qu'elles attribuent sont avant tout des indicateurs, dont les effets immédiats sur les marchés financiers ne doivent pas être exagérés. La France n'a ainsi pas pâti de l'abaissement de sa note.

S'agissant précisément de la France, la dégradation de sa note de long terme s'explique d'abord par l'affaiblissement de la robustesse du contexte politique et institutionnel de la zone euro. L'agence Standards & Poor's, lorsqu'elle a dégradé la note de long terme de la République française regrettait ainsi que « l'efficacité, la stabilité et la prévisibilité des politiques et des institutions européennes n'[aient] pas été suffisamment renforcées ». Pour autant, la même agence pointait également l'endettement public « relativement élevé » et les « rigidités du marché du travail » en France⁹.

3.3 Les voies de financement de l'État mériteraient d'être diversifiées de manière à améliorer sa résilience

Au regard de cette fragilisation – encore légère – de la capacité de la France à

s'endetter sur les marchés financiers, il est possible d'envisager d'autres voies, complémentaires plutôt qu'alternatives, de refinancement

a Le recours à des émissions auprès du grand public mériterait d'être envisagé au moins ponctuellement

Une bonne gestion de la dette suppose d'émettre les emprunts à un coût faible. Or les émissions destinées à un grand public sont considérées comme trop onéreuses, puisqu'elles sont intermédiées et donc plus chères pour l'émetteur (il faut intégrer le coût de transaction, soit la marge de l'intermédiaire). Y recourir aurait cependant du sens. On relève d'ailleurs plusieurs exemples récents d'émissions obligataires auprès du grand public, privées (EDF, Crédit foncier) et publiques (Italie, Belgique, région Limousin).

Un des objectifs d'un tel emprunt « grand public » est de réduire la part de l'endettement a) détenu par des non résidents et b) soumis aux fluctuations du marché financier. En effet, le grand public agit de manière moins spéculative : il acquiert les obligations pour les conserver jusqu'à leur échéance et non pour spéculer sur l'évolution de leurs cours boursiers. S'y ajoute un objectif politique visant à améliorer le lien entre la population et les gouvernants et à démontrer la confiance de la population à l'égard de leurs institutions.

De manière générale, l'épargne française recèle de grandes capacités qui pourraient être davantage orientées vers les obligations d'État si le besoin s'en faisait sentir. De fait, le livret A joue officieusement ce rôle, puisque ses encours, augmentés sous l'effet du relèvement de son plafond depuis 2012, ne sont que partiellement consacrés au financement du logement social¹⁰. La mission de contribuer au financement de l'État et, plus largement, des APU pourrait lui être officiellement attribuée, de manière pérenne.

b Le recours à un refinancement public, dans un cadre européen, redevient une perspective crédible

Enfin, en situation d'urgence, on pourrait imaginer que les institutions financières nationales et européennes puissent intervenir sur le marché

primaire de la dette, c'est-à-dire acheter directement aux États les obligations qu'ils émettent (il s'agirait d'une mesure dite « non conventionnelle »).

D'ores et déjà, la Banque centrale européenne (BCE) contribue indirectement – mais significativement – au financement des États. Après avoir acheté ponctuellement, en 2010, de la dette publique sur le marché secondaire pour faire face à des attaques spéculatives contre certains États membres de la zone euro, la BCE a mis en place des programmes plus systématiques.

Dans un premier temps, elle s'est attachée à jouer son rôle de prêteur en dernier ressort, en assurant la liquidité du marché, notamment du marché interbancaire. Ainsi, par le *Long Term Refinancing Operation* (LTRO), la BCE a prêté en 2011-2012 au taux de 1 % plus de 1 000 milliards d'euros aux banques européennes pour une durée allant jusqu'à trois ans. Or, ainsi pourvues en liquidités, les banques ont pu acheter des obligations d'État – pour une rentabilité nettement supérieure à 1 %.

Dans un second temps, la BCE a systématisé son intervention sur le marché secondaire de la dette publique. Le 22 janvier 2015, elle a annoncé un plan de rachats d'actifs (aussi appelé « *Quantitative easing* »), afin de relever l'inflation à 2 %, d'assurer la liquidité du marché des emprunts d'État et d'abaisser les taux d'emprunt des États membres. Dans ce cadre, le système européen des banques centrales (la BCE à hauteur de 8 % et les banques centrales nationales à hauteur de 92 %, ces dernières assumant 80 % des risques du plan) achète 60 à 80 Md€ (le chiffre initial de 60 a été porté à 80 avant d'être ramené à 60 en avril 2017) de titres par mois (essentiellement des titres d'État), jusqu'à fin 2017. Sous cette pression acheteuse, les taux d'emprunt des États membres de la zone euro ont battu de nouveaux records à la baisse (jusqu'à 0,1 % pour les taux à dix ans des OAT françaises, fin septembre 2016), à l'exception des taux grecs.

Le MES, entré en vigueur en septembre 2012, pourra faire de même avec des moyens financiers dédiés à la stabilisation financière de la zone euro. D'un capital initial de 80 Md€ mais pouvant être complété par la suite, le MES pourra en effet intervenir de deux manières : accorder des prêts et racheter des obligations souveraines sur le marché secondaire. Il peut émettre lui-même des obligations sur le marché à cette fin, de sorte que sa capacité d'intervention a été fixée à 700 Md€.

Cependant, aux États-Unis et au Royaume-Uni, entre autres, les mécanismes de financement par les institutions bancaires nationales sont plus directs.

Leurs banques centrales peuvent acquérir directement des obligations nouvellement émises. Pour qu'une telle pratique soit possible dans la zone euro, il serait cependant nécessaire de modifier l'article 123 du TFUE. Certaines personnalités, tel Michel Rocard, l'ont recommandé, afin que la BCE et les banques centrales interviennent aussi directement sur le marché primaire de la dette.

Par ailleurs, une mutualisation partielle des obligations souveraines de la zone euro (*blue bonds* ou *euro bonds*) pourrait éventuellement être envisagée mais risquerait, pour la France, de renchérir le refinancement de l'État. Il s'agirait de confier au MES le soin d'émettre, pour le compte de chaque État membre, une part de sa dette, sous réserve de conditions à définir. Pour maîtriser le coût de ce refinancement mutualisé, il faudrait que le MES garantisse ces obligations à hauteur de sa capacité financière liée à la participation des États bien notés (AAA ou AA).

*

Les déficits récurrents de l'État, de nature structurelle, ont nourri une dette dont le niveau est désormais excessif. L'endettement induit en effet une charge de la dette qui, malgré des taux d'intérêt bas, est relativement élevée au regard du rythme de croissance en France. En cas de dégradation des conditions de financement, le coût de la dette pourrait progressivement devenir insupportable.

Un État peut toujours faire défaut : c'est un événement historique relativement courant, qui peut être organisé et négocié. Cependant, dans le contexte juridique et financier actuel, à défaut d'autres sources de refinancement, faire « faillite », à l'instar de l'Argentine en 2002, ne serait pas souhaitable. Un tel événement serait lourd de conséquences, ne serait-ce que sur le plan des finances publiques, puisqu'un excédent primaire devrait être immédiatement dégagé.

Ainsi, nonobstant la nécessité de revenir à l'équilibre des finances publiques pour éviter tout effet boule de neige de la dette, il serait opportun de diversifier les sources de financement de l'État pour parer à toute éventualité.

- L'État peut-il faire faillite ?
- La gestion de la dette de l'État
- L'Agence France Trésor
- Évolution de la dette publique
- Charge de la dette et taux d'intérêt

RÉFÉRENCES

Programme de stabilité 2017-2020 de la France

Cour des comptes, *La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2017)* (chapitre 1 du rapport annuel), février 2017.

Rapport d'activité annuel de l'AFT.

PAP et RAP de la mission engagements financiers de l'État.

1. Le PIB potentiel est l'offre de production qu'une économie est capable de soutenir durablement, sans poussée inflationniste. Il résulte du niveau des facteurs de production et de leur productivité globale. Son évaluation est cependant incertaine car dépendante des méthodes et hypothèses retenues.

2. Cf. art. 3 § 3 du TSCG, transposé à l'art. 1^{er} al. 2 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 13 décembre 2012.

3. L'élasticité des recettes au PIB est égale au rapport de leur croissance à celle du PIB. Lorsque l'élasticité est supérieure à 1, une hausse du PIB induit une hausse plus forte des recettes – et vice-versa (c'est par exemple le cas des recettes d'impôt sur les sociétés).

4. Avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, cette possibilité existait mais de manière limitée, dans les conditions fixées par la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France.

5. Source : programme de stabilité 2017-2020 pour les années 2017 et 2018.

6. Où s^* est le solde public stabilisant, g la croissance nominale du PIB et $D(t-1)$ la dette rapportée au PIB l'année précédente.

7. Source : AFT, mars 2017, bulletin mensuel et Société Générale, *Econote*, n° 16, avril 2013.

8. La dette négociable de l'État s'élève à 1 621 Md€ fin 2016.

9. Communiqué de presse de l'agence Standards & Poor's du 13 janvier 2012.

10. En 2016, sur un bilan de 255 Md€, le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations a un encours de prêts au logement social de 157 Md€ (soit 62 %).

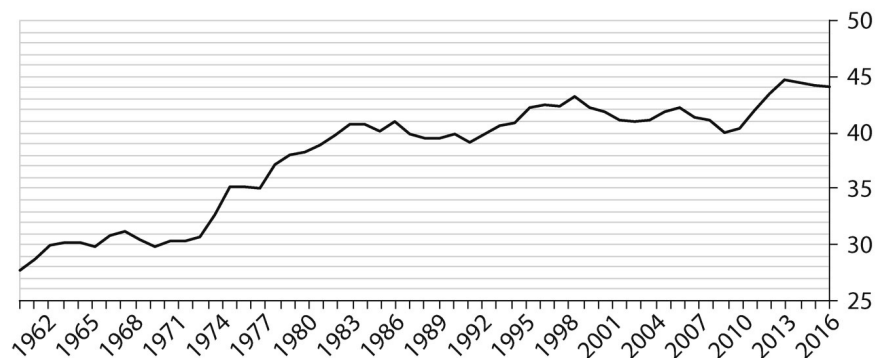
Sujet-type concours ENA

SUJET

Question (à traiter en 1 heure) : Faut-il inverser la courbe des prélèvements obligatoires ?

Document : Le poids des prélèvements obligatoires en France de 1960 à 2016 (en % du PIB)

Poids des prélèvements obligatoires en France de 1960 à 2016
(en % du PIB)



Source : auteurs, à partir de données INSEE, mars 2017.
Les données sont hors cotisations sociales imputées et nettes des crédits d'impôt.

PROPOSITION DE CORRIGÉ¹

Les prélèvements obligatoires (PO) sont des versements effectifs à des administrations publiques revêtant un caractère non volontaire, au sens où ils s'imposent au débiteur qui n'en obtient aucune contrepartie immédiate. Il s'agit en pratique, sauf exception, des impositions de toute nature et des cotisations sociales.

La notion de PO est d'origine statistique : elle permet de comparer dans l'espace et dans le temps le niveau et la composition des prélèvements qui pèsent sur les agents économiques. Appliquée à la France, elle révèle une

augmentation très importante du ratio de PO rapportés au produit intérieur brut (PIB) : entre 1960 et 2016, ce ratio a presque augmenté de moitié, passant de 30 % à 44,3 %.

Faut-il inverser cette courbe ascendante, compte tenu des effets des PO sur la croissance économique ?

Si cette hausse révèle une réalité plus complexe (I), il n'en reste pas moins que la situation économique de la France rend souhaitable une modération des prélèvements obligatoires (II).

LA CROISSANCE TENDANCIELLE DU NIVEAU DE PO REFLÈTE UNE PRÉFÉRENCE POUR LA SOCIALISATION DES DÉPENSES

Le niveau de PO n'a quasiment cessé d'augmenter en France ces dernières décennies, pour atteindre un niveau plus élevé que dans les autres pays développés.

En 56 ans, le taux de PO a gagné près de 50 %. La courbe était déjà ascendante dans les années 1960 mais la hausse a été particulièrement forte à l'issue des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 : le taux de PO est passé de 33,5 % en 1974 à 41,6 % en 1984 (+ 8 points en 10 ans), ce qui s'explique notamment par les hausses de dépenses sociales destinées à réparer les effets de la crise économique. Sous l'effet d'un retour à une politique plus rigoureuse afin que la France reste compétitive dans la Communauté européenne, les PO se sont stabilisés jusqu'à la crise de 2008 – si ce n'est un pic précédant la qualification pour l'union économique et monétaire, destiné à satisfaire les critères de Maastricht. Par la suite, si la crise de 2008 s'est d'abord traduite par une baisse des PO en raison du jeu des stabilisateurs automatiques, la crise des dettes souveraines de 2010-2011 a rapidement imposé des mesures de hausses de recettes. Le niveau atteint en 2013 (44,8 %) est demeuré record, la tendance s'étant légèrement inversée depuis.

La France se situe aujourd'hui une dizaine de points au-dessus de la moyenne OCDE, laquelle est de 34 %. En Europe, où les PO sont en moyenne plus élevés que le reste du monde, la France n'est devancée que par le Danemark. L'Allemagne et le Royaume-Uni sont respectivement à 37 % et 32,5 %. L'exception française ne s'explique donc pas par le niveau de développement du pays, mais par des choix politiques et sociaux.

Si l'on observe dans le détail la structure des PO, la France se caractérise

essentiellement par un niveau de cotisations sociales très élevé (17 % du PIB, contre 9 % en moyenne dans l'OCDE), qui explique une grande partie de l'écart. Le solde de l'écart provient notamment des impositions pesant sur le patrimoine, plus de deux fois plus élevées en France que dans l'OCDE. De fait, au-delà même des cotisations sociales, ce sont environ la moitié des PO qui sont affectés aux administrations de sécurité sociale (ASSO) en France. Cette réalité révèle non pas tant un haut niveau de protection sociale qu'un haut niveau de socialisation de celle-ci. À cet égard, des choix d'organisation différents des assurances sociales conduiraient à un taux de PO plus faible, comme aux États-Unis et, dans une moindre mesure, en Allemagne.

De manière plus générale, le taux de dépenses publiques élevé de la France (57 % – à la première place de l'OCDE avec la Finlande) suppose nécessairement un taux de PO élevé afin de financer ces dépenses sans recourir à l'emprunt, les recettes publiques hors PO étant structurellement faibles. Or hormis les assurances sociales, qui sont censées s'autofinancer, plusieurs phénomènes expliquent un taux de dépenses élevé : fortes attentes envers l'État y compris en termes d'infrastructures et d'intervention économique, forte redistribution sociale, taux d'emploi relativement faible, un goût pour la complexité de la « gouvernance » (plusieurs échelons d'administration territoriale tant décentralisée que déconcentrée, poids des partenaires sociaux dans les dépenses sociales ou encore de formation professionnelle...) et pour la sédimentation des dispositifs de toutes sortes – à moins qu'il ne s'agisse d'une incapacité à réformer les politiques publiques en profondeur.

UNE POURSUITE DE L'INVERSION DE LA COURBE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EST SOUHAITABLE MAIS SUPPOSE UNE MODÉRATION PARALLÈLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Le taux élevé de PO en France nuit à l'activité économique et à l'attractivité de la France.

D'un point de vue macroéconomique, prélever des richesses sur les agents économiques réduit mécaniquement leur capacité à dépenser, c'est-à-dire à consommer et à investir. Cet effet dépressif « brut » des PO sur la consommation et l'investissement – et donc sur le PIB – est néanmoins à mettre en balance avec les effets positifs produits par la dépense publique financée par ces PO. Que cette dépense soit moins efficace – tels des

investissements publics peu rentables socio-économiquement – que la dépense privée et l'effet net des PO est négatif.

D'un point de vue microéconomique, certains PO renchérissent le coût des facteurs de production. Ainsi les prélèvements pesant sur le travail, s'ils conduisent à tarifier le travail au-dessus de son prix de marché (ce qui est le cas s'ils financent des dépenses de solidarité), génèrent mécaniquement du chômage. Et si ces prélèvements sont supérieurs à ce qu'ils sont dans les autres pays comparables – comme nous venons de le voir –, ils sont à l'origine d'un désavantage compétitif pour l'économie française.

De même, les PO et plus particulièrement les impositions grevant les revenus réduisent l'incitation à l'activité. Ainsi que l'a exposé l'économiste A. Laffer, en raison de l'effet substitution (du loisir au travail), des taux d'imposition trop élevés conduisent à déprimer l'offre de travail et par suite la production. Avec des taux marginaux cumulés élevés (jusqu'à 57 % en taux nominal pour les revenus du travail), l'imposition des revenus s'expose à ce risque.

Par conséquent, il est souhaitable, dans l'absolu de réduire les PO ou tout au moins ceux qui sont les plus distorsifs et désincitatifs. Cependant, compte tenu de la nécessité de redresser les comptes publics, il est nécessaire dans cette perspective de réduire parallèlement les dépenses et les prélèvements – et donc d'amplifier les efforts d'ores et déjà engagés.

En effet, quand bien même la réduction des PO a des effets économiques positifs – inverses des effets négatifs décrits ci-dessus – qui seront à l'origine de rentrées fiscales, elle a un coût budgétaire net. Par exemple la baisse de 1,8 point de cotisations sociales patronales jusqu'à 3,5 SMIC introduite progressivement en 2015-2016, qui couvre 90 % des emplois salariés, devrait avoir des effets à court terme sur l'emploi et/ou les salaires mais aussi des effets à moyen terme sur les parts de marché des entreprises françaises en France et à l'étranger. Pour autant, elle représente un effort annuel de 10 Md€ (indépendants compris).

C'est la raison pour laquelle le gouvernement a entendu financer cette baisse et les autres mesures du pacte de responsabilité et de solidarité par 50 Md€ d'économies sur 2015-2017, partagées entre l'ensemble des APU : baisse des dotations aux collectivités locales, modération de la dynamique des dépenses sociales, gel du point de la fonction publique (dégel de manière anticipée en 2016)... De fait, le ratio de dépenses publiques diminue également (légèrement) depuis 2014, permettant parallèlement un début d'inversion de

la courbe des PO sans dégrader la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics.

Cette inversion mérite assurément d'être poursuivie, notamment par la diminution du taux d'impôt sur les sociétés d'ores et déjà engagée en LFI 2017 (28 % en 2020). Cela suppose cependant de dégager de nouvelles économies – comme le prévoit d'ailleurs le président de la République Emmanuel Macron (engagement de campagne de réaliser 60 Md€ d'économies annuelles au terme du quinquennat). À niveau quantitatif et qualitatif constant de services publics, des gisements d'économies se trouvent par exemple dans les dépenses des administrations publiques locales – ce qui permettrait de diminuer la fiscalité locale, notamment celle qui pèse sur les facteurs de production – et donc dans la simplification de la carte territoriale. Des réformes structurelles, du marché du travail notamment, seraient quant à elles de nature à la fois à diminuer les dépenses publiques (et donc les PO) et à augmenter le PIB.

*

L'inversion de la courbe des PO est une réalité depuis 2014 mais vient à ce stade seulement corriger légèrement le ressaut de PO destiné à résorber le déséquilibre des comptes publics et à s'éloigner de la zone de risque entraperçue lors la crise des dettes souveraines. Pour aller plus loin, et ainsi atténuer le poids que font peser les PO sur la croissance, des économies sur les dépenses publiques sont nécessaires, sous réserve de leur acceptabilité sociale. À défaut d'économies substantielles, les PO pourraient à tout le moins être redessinés pour être moins distorsifs et moins désincitatifs.

[1.](#) À titre pédagogique, le corrigé est plus développé que n'aurait besoin de l'être une réponse en situation de concours.

Abréviations

ACP : (pays) Afrique-Caraïbes-Pacifique

AE : autorisations d'engagement

AELE : Association européenne de libre-échange

AFITF : Agence de financement des infrastructures de transports de France

AFL : Agence France Locale

APB : avant-projet de budget

APE : Agence des participations de l'État

APU : administrations publiques

APUL : administrations publiques locales

art. : article

ASSO : administrations de sécurité sociale

BAT : bureau d'assistance technique

BCE : Banque centrale européenne

BEPS : *Base Erosion and Profit Shifting*

BNRDF : Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale

BOFiP : Bulletin officiel des finances publiques

BOP : budget opérationnel de programme

BP : budget primitif

BPI : Banque publique d'investissement

BS : budget supplémentaire

C3S : contribution sociale de solidarité des sociétés

CAP : contribution à l'audiovisuel public

CASA : contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie

CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel

CC : Conseil constitutionnel
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CE : Conseil d'État
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CEE : Communauté économique européenne
CEHR : contribution exceptionnelle sur les hauts revenus
CESDH : Convention (européenne) de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CESER : Conseil économique, social et environnemental de région
CET : contribution économique territoriale
CFE : cotisation foncière des entreprises
CFL : comité des finances locales
CFP : cadre financier pluriannuel
CGE : compte général de l'État
CGEFI : contrôle général économique et financier
CHD : contrôle hiérarchisé de la dépense
CHR : contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (aussi : CEHR)
CI : crédit d'impôt
CICE : crédit d'impôt compétitivité emploi
CIDD : crédit d'impôt développement durable
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
CMP : Commission mixte paritaire (du Parlement)
COBU : Commission des budgets (du Parlement européen)
COCOBU : Commission du contrôle budgétaire (du Parlement européen)
cons. : considérant
CP : crédits de paiement
CPO : Conseil des prélèvements obligatoires
CRDS : contribution au remboursement de la dette sociale
CSG : contribution sociale généralisée
CSPE : contribution au service public de l'électricité

CRTC : chambres régionales (ou territoriales) des comptes
CTE : coopération territoriale européenne
CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDHC : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789
DGAC : Direction générale de l'aviation civile
DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects
DGF : dotation globale de fonctionnement
DGFIP : Direction générale des finances publiques
DLF : Direction de la législation fiscale
DMTG : droits de mutation à titre gratuit
DNO : dépenses non obligatoires
DO : dépenses obligatoires
DOB : débat d'orientation budgétaire
DPE : déficit public excessif
DPG : documents prévisionnels de gestion
DRP : décision relative aux ressources propres
DSS : Direction de la sécurité sociale
EM : États membres (de l'Union européenne)
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPL : établissement public local
EPN : établissement public national
EPS : établissement public de santé
ETNC : État ou territoire non coopératif
ETPT : équivalents temps plein travaillés
IEJ : initiative en faveur de l'emploi des jeunes
FATCA : *Foreign Account Tax Compliance Act*
FCTVA : Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FED : Fonds européen de développement
FESF : Fonds européen de stabilité financière
FPIC : Fonds de péréquation intercommunal et communal

FSI : Fonds stratégique d'investissement
GOPE : grandes orientations de politique économique
IFA : imposition forfaitaire annuelle
IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFU : interlocuteur fiscal unique
IGF : Inspection générale des finances
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
IR : impôt sur le revenu
IS : impôt sur les sociétés
ISF : impôt de solidarité sur la fortune
LF : loi de finances
LFI : loi de finances initiale
LFR : loi de finances rectificative
LFSS : loi de financement de la sécurité sociale
LOLF : loi organique relative aux lois de finances [du 1^{er} août 2001]
LPF : livre des procédures fiscales
LPFP : loi de programmation des finances publiques
LR : loi de règlement
MEC : mission d'évaluation et de contrôle
MECSS : mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
MES : mécanisme européen de stabilité
MESF : mécanisme européen de stabilité financière
OAT : obligations assimilables du Trésor
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ODAC : organismes divers d'administration centrale
ODAL : organismes divers d'administration locale
OMC : Organisation mondiale du commerce
ONU : Organisation des Nations unies
OPCVM : organismes de placement collectifs en valeurs mobilières

OSS : organismes de sécurité sociale
PAC : politique agricole commune
PAP : projet annuel de performance
PB : projet de budget
PBI : programmation budgétaire initiale
PE : Parlement européen
PECO : pays d'Europe centrale et orientale
PFL : prélèvement forfaitaire libératoire
PGN : plafonnement global des niches (officiellement : plafonnement global de certains avantages fiscaux)
PIB : produit intérieur brut
PLF : projet de loi de finances
PME : petites et moyennes entreprises
PO : prélèvements obligatoires
PSR : prélèvement sur recettes
RAP : rapport annuel de performance
RBOP : responsable de budget opérationnel de programme
REOM : redevance d'enlèvement des ordures ménagères
RFR : revenu fiscal de référence
RGPO : révision générale des prélèvements obligatoires
RGPP : révision générale des politiques publiques
RI : réduction d'impôt
RNB : revenu national brut
RPP : responsabilité personnelle et pécuniaire (des comptables publics)
RPROG : responsable de programme
RPT : ressources propres traditionnelles
RSA : revenu de solidarité active
RUO : responsable d'unité opérationnelle (de programme)
SIE : service des impôts des entreprises
SIP : service des impôts des particuliers

TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales
TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFUE : traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGAP : taxe générale sur les activités polluantes
TH : taxe d'habitation
TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TP : taxe professionnelle
TS : taxe sur les salaires
TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TSCG : traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TTF : taxe sur les transactions financières
TVA : taxe sur la valeur ajoutée
UE : Union européenne
UEM : Union économique et monétaire
URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VLC : valeurs locatives cadastrales (aussi appelées valeurs locatives foncières)

Index

- Abattement [308](#), [317](#)
- ACCIS (assiette commune consolidée d'impôt sur les sociétés) [386](#), [392-393](#)
- ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) [262](#), [265](#)
- AE (autorisations d'engagement) [104](#), [106-108](#), [113](#), [135](#), [138](#), [149-150](#), [153-154](#), [157](#)
- AFL (Agence France Locale) [236-237](#)
- AFT (Agence France Trésor) [435](#), [438](#)
- Agence de notation [429](#)
- Aide d'État [84](#)
- Allais (Maurice) [349](#)
- APE (Agence des participations de l'État) [425-427](#)
- Autonomie financière [92](#), [114](#), [190](#)
- BCE (Banque centrale européenne) [17](#), [30](#), [32](#), [51](#), [73-74](#), [442](#)
- BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) [386](#), [400](#)
- BOFiP (Bulletin officiel des finances publiques) [99](#)
- BOP (budget opérationnel de programme) [123](#), [166](#), [183](#)
- Bouclier fiscal [336](#), [346](#)
- BPI (Banque publique d'investissement) [423](#), [425-426](#)
- Budget primitif [203](#), [208](#)
- Budget supplémentaire [203](#), [205](#), [208](#)
- C3S (contribution sociale de solidarité des sociétés) [301-302](#), [357](#)
- CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale) [54](#), [250](#), [265](#)
- CAP (contribution à l'audiovisuel public) [315](#)

- Cavalier social [255](#)
- CDBF (Cour de discipline budgétaire et financière) [180-181](#), [211](#)
- CDC (Caisse des dépôts et consignations) [109](#), [238](#), [421](#), [423](#), [425](#)
- CFE (cotisation foncière des entreprises) [193](#), [195](#), [214](#), [216](#), [218](#), [220](#), [222](#), [224](#), [300-301](#), [356-357](#), [364](#), [410](#)
- CGE (compte général de l'État) [164](#), [166](#)
- Charte de budgétisation [122](#), [126](#)
- CHR (contribution exceptionnelle sur les hauts revenus) [301](#), [323](#)
- CICC (commission interministérielle de coordination des contrôles) [286](#)
- CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi) [17](#), [304](#), [307](#), [315](#), [353-354](#), [383](#), [388](#)
- Commission consultative sur l'évaluation des charges [216](#)
- Comptabilité d'analyse des coûts (CAC) [124](#), [162](#), [168](#)
- Comptabilité de caisse [117](#), [162](#), [168](#), [419](#)
- Comptabilité en droits constatés [162](#), [165](#), [168](#)
- Comptabilité nationale [44-45](#), [59](#)
- Compte administratif [203-204](#), [209](#)
- Concours financiers [190](#), [193](#), [197](#), [201](#), [229](#), [237](#), [264](#)
- Concurrence fiscale [386](#), [402](#)
- Conseil constitutionnel [24](#), [88](#), [98](#), [101](#), [105-106](#), [109-110](#), [113](#), [115](#), [117-118](#), [120](#), [128](#), [144](#), [177-178](#), [200-201](#), [257](#), [300](#), [347-349](#), [384](#), [432](#)
- Conseil d'État [98](#), [141](#), [150](#), [180-181](#), [236](#), [258](#), [262](#), [338](#)
- Constitution [70](#), [84](#), [87](#), [90-91](#), [94](#), [106](#), [118](#), [143-144](#), [147](#), [177](#), [190](#), [196](#), [199-200](#), [255](#), [258-259](#), [262](#), [422](#)
- Contrôle fiscal [403](#)
- Conventions d'objectifs et de gestion [255](#)
- Cotisations sociales [48](#), [50](#), [61](#), [68](#), [297-298](#), [300](#)
- Cour des comptes [48](#), [81](#), [90-91](#), [99](#), [107](#), [110-111](#), [113](#), [119](#), [121](#), [137](#), [155-156](#), [167](#), [170](#), [176](#), [181](#), [184-185](#), [187](#), [262-263](#), [284](#), [286-](#)

[287](#), [290](#), [409](#), [413](#)

- Cour des comptes européenne [284](#), [286-287](#)
- CP (crédits de paiement) [81](#), [104](#), [106-108](#), [113](#), [135](#), [138](#), [149-150](#), [153](#), [157](#), [273](#)
- CPO (Conseil des prélèvements obligatoires) [52](#), [84](#), [99](#), [310](#), [344](#), [383](#)
- CRC (Chambres régionales des comptes) [178](#), [204](#), [210-211](#), [233](#)
- Crédit d'impôt [327](#)
- CSG (contribution sociale généralisée) [63](#), [295](#), [300](#), [308](#), [316-317](#), [323-325](#), [327](#), [334](#), [351](#), [404](#), [414](#)
- CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) [193](#), [196](#), [214](#), [216](#), [218](#), [222-223](#), [297](#), [300-301](#), [356-357](#), [364](#)
- CVO (contributions volontaires obligatoires) [64](#), [299](#)
- DAS (déclaration d'assurance) [288-289](#)
- DDHC (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) [84-85](#), [87](#), [89-90](#), [92](#), [166](#), [199](#), [316](#), [342](#), [351](#), [428](#)
- Décision modificative [208](#)
- Déficit conjoncturel [430](#)
- Déficit primaire [431](#), [437](#)
- Déficit structurel [19](#), [80-81](#), [429-431](#), [434](#)
- Dépense fiscale [305](#), [307](#), [311-312](#), [327](#)
- Dépense publique [28](#), [31](#), [34](#), [44-45](#), [49](#), [126](#), [141](#), [305](#)
- Dette [429](#)
- DGDDI (Direction générale des douanes et des droits indirects) [155](#), [375](#), [404](#), [412-414](#)
- DGFIP (Direction générale des finances publiques) [84](#), [99](#), [110](#), [155](#), [163](#), [233](#), [403-404](#), [414](#)
- DLF (Direction de la législation fiscale) [84](#), [98-99](#)
- DMTG (droits de mutation à titre gratuit) [295](#), [336](#), [340](#), [342](#), [345](#), [349](#), [351](#), [395](#)
- DMTO (droits de mutation à titre onéreux) [193](#), [196](#), [199](#), [215-216](#),

[219](#), [222-223](#), [336](#), [340](#), [342](#), [349-350](#), [372-373](#)

- DOB (débat d'orientation budgétaire) [143](#), [208](#)
- DOFP (débat d'orientation des finances publiques) [140](#), [143](#), [177](#)
- DSS (Direction de la sécurité sociale) [98](#)
- Effet boule de neige [429](#), [434](#)
- Effort structurel [80](#), [193](#), [260](#), [429](#), [431](#)
- Établissement d'office [203](#), [210](#)
- État actionnaire [141](#), [418](#), [421-422](#), [424-426](#), [428](#)
- ETNC (État ou territoire non coopératif) [387](#), [395](#), [397](#), [399](#), [401](#)
- Eurogroupe [72](#), [74](#)
- Exonération [276](#), [306](#), [308](#), [317](#), [338](#), [340](#), [344](#), [353](#)
- FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) [386](#), [398](#)
- FCTVA (fonds de compensation de la TVA) [197](#), [206](#), [302](#)
- FEDER (fonds européen de développement régional) [280](#)
- Fiscalité environnementale [371](#), [374](#), [379](#), [381](#), [384](#)
- Fonds de concours [104](#)
- Fongibilité [104](#)
- Fouquet (Olivier) [338](#), [350](#)
- FSE (fonds social européen) [280](#)
- GBCP (décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique) [153](#), [164](#), [166](#), [168-169](#), [171-172](#)
- Haut Conseil des finances publiques [81](#), [83](#), [107](#), [121](#), [157](#)
- IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau) [214](#), [216](#), [218](#), [300](#), [356-357](#), [365](#)
- IFU (interlocuteur fiscal unique) [405](#)
- IGA (inspection générale de l'administration) [286](#)
- IGF (inspection générale des finances) [51](#), [175](#), [183](#), [305](#)
- Impôts directs [294-295](#)
- IR (impôt sur le revenu) [295-296](#), [300-301](#), [306](#), [308](#), [316-323](#), [325-327](#), [329](#), [332-335](#), [338](#), [347](#), [350-351](#), [358-359](#), [362](#), [404-405](#),

[414](#), [432](#)

- IS (impôt sur les sociétés) [224](#), [278](#), [295-296](#), [301](#), [308](#), [314](#), [326](#), [333](#), [358-361](#), [388-389](#), [391](#), [393](#), [404](#)
- ISF (impôt de solidarité sur la fortune) [88](#), [295-296](#), [301](#), [336-338](#), [342-350](#), [404](#)
- Keynésianisme [29](#)
- Laffer (courbe de) [28](#)
- Lettre de cadrage [140](#)
- Lettre plafond [140](#)
- LFI (loi de finances initiale) [88-89](#), [99](#), [117-120](#), [124](#), [126-130](#), [132-138](#), [144](#), [149-150](#), [153](#), [157](#), [177](#), [193](#), [195](#), [208](#), [216](#), [259](#), [299-300](#), [302](#), [304](#), [312](#), [314-315](#), [322](#), [327](#), [333](#), [346](#), [348](#), [364](#), [384](#)
- LFR (loi de finances rectificative) [88](#), [132-133](#), [135-136](#), [139](#), [149-150](#), [193](#), [208](#), [221](#), [259](#), [314](#), [336](#), [343](#), [345](#), [347](#), [349](#), [358](#), [381-383](#), [N1](#)
- LFSS (loi de financement de la sécurité sociale) [54](#), [85](#), [89](#), [91](#), [133](#), [255-264](#), [312](#)
- LOLF (loi organique relative aux lois de finances) [52](#), [80](#), [106-110](#), [112-114](#), [117-124](#), [126-127](#), [133-137](#), [140-141](#), [143-150](#), [152-153](#), [163-164](#), [166](#), [170-171](#), [175-176](#), [181](#), [187](#), [203](#), [206](#), [212](#), [257](#), [314](#)
- LOLFSS (loi organique relative aux LFSS) [110](#), [255](#), [257-258](#), [264](#)
- LPFP (loi de programmation des finances publiques) [81](#), [108](#), [152-153](#), [310-312](#)
- LTRO (Long term refinancing operations) [32](#), [442](#)
- MEC (mission d'évaluation et de contrôle) [174](#), [176](#)
- MECSS (mission d'évaluation et de contrôle des LFSS) [255](#), [262](#)
- MES (Mécanisme européen de stabilité) [72-73](#), [429](#), [439](#), [442](#)
- Multiplicateur [28](#)
- OAT (Obligation assimilable du Trésor) [429](#), [436-438](#)
- ODAC (organismes divers d'administration centrale) [44](#), [49-53](#), [109](#), [419](#)
- OMT (objectif de moyen terme) [72](#), [75](#), [79](#), [81](#)

- ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie) [20](#), [54](#), [58](#), [255](#), [259-260](#), [264](#)
- PAC (politique agricole commune) [270](#), [275](#), [280-281](#), [285-286](#)
- Pacte de stabilité et de croissance [83](#)
- PAP (programme annuel de performance) [122-123](#), [127](#), [137](#), [141](#), [310](#), [409](#)
- Paradis fiscal [386](#)
- Péréquation [195](#)
- Pigouvienne (taxe) [28](#)
- PO (prélèvements obligatoires) [26](#), [61](#), [64-67](#), [294](#), [297-298](#), [304](#), [311](#), [317](#), [354](#), [360](#), [372](#)
- Prix de transfert [386](#)
- Quantitative easing [442](#)
- RAP (rapport annuel de performance) [122](#), [124](#), [137](#), [149-150](#), [168](#), [314](#)
- Redistribution [28](#)
- Réduction d'impôt [305](#)
- Relation de confiance [403](#)
- Réquisition [203](#)
- RFR (revenu fiscal de référence) [323](#), [325](#)
- RGPO (révision générale des prélèvements obligatoires) [301](#)
- RGPP (révision générale des politiques publiques) [183](#), [301](#), [312](#)
- Rôle (recouvrement sur) [316](#)
- RPP (responsabilité personnelle et pécuniaire) [156](#), [179-180](#)
- Ruling [386](#)
- Solvabilité [429](#)
- Soutenabilité [429](#)
- Spécialisation des impôts locaux [213](#)
- Stabilisateurs automatiques [28](#)
- Tableau de financement [122](#), [130](#)

- TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales) [214](#), [216](#), [219](#), [356](#)
- Taux d'intervention [403](#), [409](#)
- Taux nominal [386](#)
- Taxe de séjour [215](#)
- Taxes affectées [214](#), [294](#), [355](#)
- TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) [61-62](#), [214](#), [216](#), [218](#), [356](#)
- TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties) [193](#), [195](#), [213-214](#), [216](#), [218](#), [220](#), [222](#), [312](#), [315](#), [337-338](#), [341](#), [356-357](#)
- TFPNB (taxe foncière sur les propriétés non bâties) [213-214](#), [216](#), [218](#), [222](#), [337](#), [341](#), [356-357](#)
- TH (taxe d'habitation) [193](#), [195](#), [213-214](#), [216](#), [218](#), [220](#), [222-224](#), [301](#)
- TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) [193](#), [199](#), [216](#), [219](#), [223](#), [302](#), [375](#), [384](#)
- TP (taxe professionnelle) [213](#), [216](#), [224](#), [364](#)
- TSCG (traité sur la stabilité, la compétitivité et la gouvernance en Europe) [15](#), [20](#), [72-73](#), [79-81](#), [83](#), [118](#)
- TTF (taxe sur les transactions financières) [278](#), [375](#), [380-381](#)
- TVA (taxe sur la valeur ajoutée) [17](#), [29](#), [39-41](#), [95](#), [97](#), [99](#), [197](#), [200](#), [274-276](#), [278](#), [296](#), [301-302](#), [304](#), [307](#), [312](#), [314](#), [316](#), [342](#), [354-355](#), [371-374](#), [376-383](#), [385](#), [404](#), [410](#), [413](#)
- TVA sociale [304](#), [371](#), [381-383](#), [385](#)
- Union économique et monétaire [73](#), [75](#)
- VLC (valeurs locatives cadastrales) [213](#), [216](#), [218](#), [220-221](#), [223-224](#)
- Wagner (loi de) [30-31](#)