le droit en fiches
& en flashcards

le droit des finances publiques

LOÏC **LEVOYER**

+ 100 fiches thématiques
+ Flashcards de révision à découper
+ Bibliographie

ellipses

introduction

Les finances publiques ont pour objet l'étude des techniques financières par lesquelles les différentes collectivités publiques remplissent leurs missions. Il s'agit d'appréhender les organes financiers (qui fait quoi ?), les procédures financières (comment faire ?) et les moyens financiers (avec quoi faire ?).

Les finances publiques sont un moyen permettant aux collectivités publiques d'accomplir leurs compétences. Elles sont inhérentes à l'existence de l'État et à son organisation. Elles sont distinctes des finances privées avec un contenu diversifié.

Les finances publiques : une notion inhérente à l'existence de l'État

Un élément d'organisation de l'État

Les finances publiques sont un élément d'organisation de l'État. Un État sans moyens financiers propres ne peut fonctionner. Un État qui emprunte la grande majorité de ses moyens de financement est un État qui aliène sa souveraineté. Si l'emprunt constitue un élément moteur de développement et de croissance, il doit être contenu. L'État doit conserver sa capacité de remboursement. La soutenabilité financière de l'État doit être garantie.

Pour rester souverain, un État doit exercer pleinement l'ensemble de ses pouvoirs financiers afin de disposer de recettes propres pour pouvoir fonctionner de manière autonome et assumer des dépenses nécessaires à son existence.

Les finances publiques et le pouvoir financier forment ainsi un élément d'organisation des pouvoirs publics et plus particulièrement de l'État. En ce sens, les finances publiques, comme les pouvoirs publics, sont assujetties à des dispositions de droit constitutionnel témoignant de leur importance.

Une expression de la puissance publique

Les finances publiques sont une expression de la puissance publique et plus particulièrement de la puissance de l'État. Dans un État de droit, la force de l'État est codifiée. Elle s'exerce et s'exprime au moyen de prérogatives juridiques exorbitantes du droit commun : les prérogatives de puissance publique. Si les prérogatives de puissance publique existent dans tous les compartiments de l'action de l'État, elles sont majorées dans le secteur de la fiscalité et des finances publiques.

L'exercice des prérogatives de puissance publique en matière de finances publiques se traduit à travers le *pouvoir de surveillance de l'État*. Il s'agit d'une prérogative classique en matière fiscale, consistant à soumettre les contribuables à une surveillance quasi permanente aux moyens de techniques de contrôle.

Le premier moyen de surveillance de l'État consiste dans le droit de communication qui est un droit général au renseignement, inscrit dans le code général des impôts, dont dispose légalement l'administration fiscale. Avec ce droit, l'administration peut interroger le contribuable concerné et toute personne tiers susceptible d'être en rapport avec cette personne (l'administration fiscale peut demander aux banques toutes informations relatives à la situation d'un contribuable ; l'administration peut interroger les fournisseurs d'un commerçant pour savoir quel est le volume de chiffre d'affaires du commerçant chez eux, etc.).

Le deuxième moyen de surveillance de l'État consiste dans le droit de vérification. C'est un droit de contrôle sur place. Les contrôleurs de l'administration fiscale peuvent se déplacer au domicile professionnel ou privé du contribuable. Il s'agit d'un droit attentatoire à la vie privée qui peut se transformer en un examen de la situation personnelle fiscale du contribuable. Dans cette hypothèse, l'administration vérifie la bonne application de l'impôt et l'exactitude de la situation du contribuable concerné, mais aussi la situation des autres membres de sa famille. Cette vérification peut entraîner une procédure de perquisition fiscale qui intervient au domicile du contribuable. Les contribuables qui subissent cette vérification ont légalement droit à des garanties pour éviter de tomber dans l'arbitraire.

L'exercice des prérogatives de puissance publique en matière de finances publiques se traduit également à travers le *pouvoir de contrainte de l'État*. Ce pouvoir de contrainte s'exerce notamment à propos des recettes. L'État, en ce domaine, exerce un pouvoir de contrainte graduée.

Le principe dit de solidarité est, à cet égard, une technique qui consiste lorsqu'un débiteur est récalcitrant à s'adresser à une tierce personne pour obtenir la somme non payée par le débiteur. En matière financière l'une des caractéristiques de la solidarité et qu'il n'existe pas toujours de lien objectif entre les personnes solidaires entre elles (exemple : si une personne achète la clientèle d'un fonds de commerce, le code général des impôts fait du successeur le responsable des impôts du prédécesseur). Au nom du principe de solidarité, l'administration fiscale dispose de moyens très dissuasifs pour faire payer les redevables comme la saisie des biens du payeur. Les sanctions sont une autre expression de l'exercice par l'État de son pouvoir de contrainte en matière de finances publiques. Les sanctions sont graduées. Elles peuvent prendre la forme d'amendes (de 10 % de l'impôt sur le revenu pour le retard de paiement jusqu'à 80 % de l'impôt en cas de mauvaise foi manifeste à payer) voire, dans les cas les plus extrêmes, de l'emprisonnement.

Les finances publiques : une notion inhérente à l'organisation de l'État

Les finances publiques apparaissant inhérentes à l'État et à la démocratie, il existe un lien privilégié entre les finances publiques et l'organisation constitutionnelle de l'État. Les finances publiques ont à la fois une assise constitutionnelle et une dimension européenne.

L'assise constitutionnelle des finances publiques

L'importance du bloc de constitutionnalité. Les FP sont intégrées de manière significative dans le bloc de constitutionnalité. Deux articles de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 donnent une base constitutionnelle aux règles financières. Il s'agit en premier lieu de l'article 13 DDHC qui dispose 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* ». Cet article pose deux principes : L'impôt est nécessaire à l'organisation de l'État ; tous les citoyens sont égaux devant les charges publiques ; L'article 14 de la DDHC dispose, en second lieu, 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* ». Cet article pose deux principes : la

règle du consentement à l'impôt et celle selon laquelle ce consentement à l'impôt doit émaner des contribuables et être formulé par les représentants politiques de ces contribuables. Cet article pose les jalons de la représentation financière des citoyens et du régime parlementaire qui prend sa source dans les autorisations budgétaires données au gouvernement.

La dimension financière de la Constitution. La Constitution du 4 octobre 1958 contient également plusieurs dispositions financières. Le constituant de la Ve République a décidé d'ancrer dans l'organisation des pouvoirs publics l'essentiel des règles financières. À titre d'exemple, il faut citer l'article 34 C qui illustre la constitutionnalisation progressive des finances publiques. Il dispose que « la loi fixe les règles concernant… *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». C'est donc le législateur qui fixe le régime de l'impôt. Cette compétence laisse supposer que les autres recettes budgétaires seront de la compétence du pouvoir réglementaire autonome. L'article 34 C a également été modifié pour introduire de nouvelles catégories de lois financières. Il s'agit, tout d'abord, « *des lois de programmation* [qui] *déterminent les objectifs de l'action de l'État. 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* ». Il s'agit ensuite des « *lois de financement de la sécurité sociale* [qui] *déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses* ». Ces dernières catégories de lois financières témoignent de l'évolution de la sphère des finances publiques qui concerne certes, les finances de l'État mais également les finances sociales et locales. À ce titre l'article 72-2 C précise que les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Les finances locales ont donc acquis une assise constitutionnelle sans pour autant que la situation financière des collectivités territoriales s'en trouve toujours améliorée. Quant à l'article 40 de la Constitution, il traduit la rationalisation financière de la Ve République et l'encadrement du pouvoir du Parlement : « *Les propositions et amendements formulés par*

les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Le Parlement reste, pour autant, le détenteur du pouvoir budgétaire et « *vote les projets de loi de finances* » mais « *dans les conditions prévues par une loi organique* » (art. 47 C). Ce rapide tour d'horizon, non exhaustif, de certaines dispositions financières de la Constitution du 4 octobre 1958 impose de citer également l'article 47-2 C qui consacre la Cour des comptes comme l'assistante du Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste 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. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Le contrôle est une dimension fondamentale des finances publiques car un budget public, quel qu'il soit, s'adopte et s'exécute conformément au principe de légalité. L'exécution doit être conforme à l'autorisation donnée par le Parlement ou toute assemblée délibérante. C'est en ce sens, que l'article 47-2 C précise que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Le résultat de l'exécution est tout aussi important que l'adoption.

*Le rôle déterminant des lois organique*s. Si la Constitution de 1958 affirme certains principes financiers, elle ne précise pas les modalités d'application de ces règles financières. La Constitution renvoie pour son application à un corps de règles appelées loi organique. Jusqu'au 1er août 2001, la loi organique qui venait préciser les dispositions financières de l'État était l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Depuis, le 1er août 2001 une nouvelle loi organique relative aux lois de finances a remplacé cette ordonnance du 2 janvier 1959. Son entrée en vigueur définitive est intervenue au 1er janvier 2005 et c'est la loi de finances pour 2006 qui a été le premier budget de l'État adopté en mode LOLF. 20 ans après l'adoption de la LOLF, la loi organique du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques est venue la compléter.

La Constitution de 1958 exprime à deux reprises la nécessité de compléter le texte constitutionnel par une loi organique en matière financière. L'article 34 C qui définit le domine de la loi prévoit que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et*

sous les réserves prévues par une loi organique ». Par ailleurs, l'article 47 C dispose que « *le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». Les lois organiques sont des lois qui précisent les conditions d'application de la Constitution et qui sont supérieures aux lois ordinaires. La loi organique relative aux lois de finances est tellement importante, en apportant des précisions opérationnelles à la Constitution du 4 octobre 1958 que l'on parle souvent à son égard de « Constitution budgétaire » ou « Constitution financière » de la V^e^ République. En complétant la LOLF, la loi organique du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques a cherché à améliorer la qualité des discussions budgétaires et à consolider le rôle du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques.

Ce texte réforme de la LOLF s'est articulé autour de trois grands axes : le renforcement du pilotage pluriannuel des finances publiques ; l'amélioration de la transparence des finances publiques ; la rationalisation et l'amélioration du travail parlementaire. Le texte a créé une nouvelle catégorie de lois de finances rectificatives (la « loi de finances de fin de gestion » qui ne peut comporter aucune mesure fiscale nouvelle), a renommé les lois de règlement (désormais appelées « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ») en avançant la date limite de leur dépôt du 1^er^ juin au 1^er^ mai pour donner plus de temps aux parlementaires de se consacrer à leurs travaux d'évaluation et de contrôle dans le cadre du « printemps de l'évaluation », pratique observée à l'Assemblée nationale. Avec la loi organique du 28 décembre 2021 le calendrier budgétaire a été rationalisé. Le débat relatif au programme de stabilité (fin avril) et le débat d'orientation des finances publiques (début juillet) sont fusionnés en une séquence spécifique dédiée à l'orientation pluriannuelle des finances publiques, qui se déroule au printemps. Un nouveau temps parlementaire dédié au sujet de la dette publique est instauré avant le début de la session ordinaire, à l'automne.

La dimension européenne des finances publiques

Jusqu'au traité de Maastricht (1992) la question des soldes budgétaires était d'ordre purement intérieur. La perspective du passage à une monnaie unique, l'euro, impliquait tout à la fois des réformes institutionnelles au sein de l'ensemble européen (création d'une BCE) et une convergence des politiques et situations économiques des pays adoptant cette monnaie. Des critères de convergence ont donc été adoptés. Obligation

a donc été faite aux États désireux d'adopter la monnaie unique, d'éviter les déficits publics excessifs, la valeur de référence étant située à 3 % du PIB. Cette valeur de référence englobe l'ensemble des administrations publiques (État, administrations publiques locales, organismes sociaux). À cette valeur a été ajoutée une autre : une dette inférieure à 60 % du PIB. Le Traité d'Amsterdam du 17 juin 1997, celui de Nice du 26 février 2001, ainsi que le règlement communautaire du 7 juillet 1997 ont prolongé ces critères une fois la monnaie unique adoptée par les États membres. Ils figurent dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui a été mis en sommeil en 2020 en raison de la pandémie de Covid-19 puis de la guerre en Ukraine, en 2022. L'Union européenne à activer une clause dérogatoire temporaire du PSC prolongée jusqu'en 2024 autorisant les États membres à dépasser leurs plafonds de dette et de déficit afin de faire face aux fortes dépenses inhabituelles. L'UE a ensuite finalisé une réforme du Pacte, entrée en vigueur le 30 avril 2024. Cette révision prévoit des sanctions moins lourdes mais plus faciles à appliquer, tout en permettant aux États endettés de continuer à investir dans les priorités de l'Union européenne. La réforme s'applique officiellement depuis le 1er janvier 2025.

Le PSC s'appuie sur deux piliers : un volet préventif et un volet correctif. Le « volet préventif du pacte » fixe des objectifs budgétaires pour tous les États membres et notamment ceux de la zone euro, dont le budget doit être proche de l'équilibre ou excédentaire. En vertu du Semestre européen instauré en 2011, les États doivent transmettre à la Commission un projet budgétaire et de réformes économiques et sociales chaque année au mois d'avril. Conformément au « Two-Pack » (2013), le projet de budget pour l'année suivante doit quant à lui être présenté avant le 15 octobre : en cas de manquements graves, l'exécutif européen peut en demander la révision. Le « volet correctif » régit la « procédure concernant les déficits excessifs » (PDE). Cette procédure est aujourd'hui lancée par la Commission européenne contre un État membre qui dépasse le plafond de déficit public de 3 % du PIB, ou de dette publique fixée à 60 % du PIB. En cas de grave ralentissement économique dans l'Union européenne ou dans la zone euro, une « clause dérogatoire générale » permet aux États de déroger à ces règles budgétaires pour faire face à la crise.

En cas de dépassement du plafond de déficit public (3 % du PIB) ou de dette publique (60 % du PIB) par un État membre, la Commission publie une « trajectoire de référence ». Celle-ci doit guider la préparation de son plan national et garantir que sa dette et/ou son déficit suivent une

trajectoire adéquate. La version révisée du Pacte de stabilité et de croissance prévoit qu'en cas de dépassement, un État dispose de 4 ans pour retrouver une trajectoire viable de réduction des dépenses publiques, période qui peut être prolongée de 3 ans si certains critères sont respectés et si le Conseil l'accepte. Ce dernier peut également autoriser un État à s'écarter de sa trajectoire en cas de circonstances exceptionnelles.

La Commission européenne évalue également si une procédure de déficit excessif doit être ouverte à l'encontre d'un État. En cas de dépassement du plafond de dette, elle vérifie particulièrement si la trajectoire des dépenses nettes s'écarte des engagements nationaux. Les États placés sous procédure de déficit excessif doivent réduire leur dette d'environ 1 % par an si elle dépasse 90 % du PIB, et d'environ 0,5 % par an si elle se situe entre 60 % et 90 % du PIB. Ces États ne sont pas contraints de ramener leur dette publique à moins de 60 % du PIB d'ici la fin de la période du plan, mais leur dette doit suivre une « trajectoire descendante plausible ». Si le déficit public d'un pays dépasse 3 % du PIB, il doit être réduit pendant les périodes de croissance afin d'atteindre un niveau de 1,5 % du PIB, créant ainsi une réserve de dépenses pour faire face à des conditions économiques difficiles. Un État placé sous procédure de déficit excessif et qui ne respecte pas ses obligations peut être soumis à des sanctions. Celles-ci doivent être votées par le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (Ecofin), sur la base d'une recommandation de la Commission. Les amendes visant un tel État s'élèvent désormais à 0,05 % du PIB et s'accumulent tous les six mois, jusqu'à ce qu'il prenne des mesures efficaces pour résorber son déficit et sa dette.

On le comprend, avec le PSC, les finances publiques des États membres sont sous surveillance. Cette situation est la conséquence de l'adoption d'une zone monétaire unique qui impose pour conserver une stabilité de l'euro de disposer d'une politique budgétaire coordonnée entre les États membres. La France a démocratiquement choisi d'adopter l'euro.

Les finances publiques : une notion distincte des finances privées

Entre les finances publiques et les finances privées, il existe à la fois une opposition classique et désormais un rapprochement très net qui ne demande qu'à s'accentuer.

Une distinction classique entre les finances publiques et les finances privées

Il existe, à la fois, une divergence de champ d'application et une divergence de méthode entre les finances publiques et les finances privées.

S'agissant du champ d'application, une différence existe, en premier lieu, entre les organes. Pour les finances publiques ce sont les collectivités publiques, les personnes morales de droit public. Pour les Finances privées ce sont soit les individus, soit des personnes morales de droit privé : des sociétés, des associations, des fondations, etc. En deuxième lieu, une différence existe quant à l'objet : dans les finances privées les fonds privés servent d'éléments de gestion tandis que dans les finances publiques les deniers publics, les fonds publics, les recettes ou ressources publiques servent d'éléments de gestion.

Les objectifs poursuivis sont également différents. Les finances privées participent, de manière générale, aux différents mécanismes de l'économie marchande. Dans les finances publiques, les sommes manipulées servent à faire fonctionner des activités d'intérêt général. Il s'agit au moyen des fonds publics d'assurer le fonctionnement des services publics pour lesquels la notion de rentabilité est différente de celle du privé. L'objectif affiché dans les finances publiques est la continuité du fonctionnement et du financement des services publics, la satisfaction de l'intérêt général. Alors que les finances privées sont dominées par des impératifs de profit, les finances publiques sont traversées par des considérations de légalité et de continuité de l'État, des collectivités publiques, des services publics sans jamais omettre la recherche de la bonne gestion.

Des divergences de méthode existent entre les finances publiques et les finances privées. Dans les finances privées un principe domine : le principe de la liberté de gestion. Dans les finances publiques, il est rare que l'on puisse assister à cette liberté de gestion. Force est de constater l'accumulation des contraintes qui viennent pesées sur la gestion des fonds publics en raison de la nécessité de la satisfaction de l'intérêt général et du respect de la légalité et du bon emploi des fonds publics. Des différences quant aux instruments peuvent être constatées. Les instruments privés permettent la recherche de la rentabilité. Dans le système public, il existe, certes, une comptabilité publique qui enregistre les opérations mais cette comptabilité ne vise pas à améliorer le profit. Elle vise à permettre d'effectuer les contrôles de conformité, de légalité

et d'information des autorités budgétaires dans le respect des principes démocratiques. Toutefois, de plus en plus la recherche d'une forme de rentabilité devient le maître mot en matière de finances publiques. C'est notamment le sens et la raison d'être de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 et de la loi de modernisation de la gestion publique de 2021.

Un rapprochement perceptible entre les finances publiques et les finances privées

Le rapprochement entre les finances publiques et les finances privées tient notamment au changement de mentalité administrative. Depuis, une trentaine d'années, l'idée que certains services publics ne peuvent plus être financés à fonds perdus s'est imposée. La recherche est celle du financement à moindre coût des services et d'une gestion équilibrée. Cette idée a conduit à emprunter au privé certaines techniques de gestion comme par exemple celles de la gestion pluriannuelle prévisionnelle. Le rapport Migaud-Fabius qui est à l'origine de la réforme budgétaire des années 2000 s'intitulait « *Dépenser mieux pour prélever moins* ». Il a permis l'adoption de la LOLF du 1er août 2001, complétée par la loi organique du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques.

Dans la réforme du droit budgétaire en date du 1er août 2001 complétée par celle du 28 décembre 2001, l'emprunt de techniques de comptabilité privée, de même que la reconnaissance de la nécessité d'adapter la comptabilité publique est très net. L'article 30 de la LOLF précise que : « *Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». Cela signifie que l'utilisation des règles de comptabilité des entreprises est le principe, la dérogation à ces règles, l'exception. C'est un renversement complet de la situation qui prévalait sous l'ordonnance du 2 janvier 1959 et concrètement un renoncement à une certaine forme de spécificité de la comptabilité publique. L'article 30 de la loi organique du 1er août 2001 adopte également le principe d'une comptabilité établie en droit constaté, ce qui est la norme dans le privé. Cela signifie que l'ensemble des opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Avant, la mise en œuvre de cet article, les dates de paiement et d'encaissement prévalaient.

Le rapprochement perceptible entre les finances publiques et les finances privées tient également à la publicisation de certains secteurs privés. On retrouve parfois dans le privé des techniques qui appartiennent aux finances publiques car certains secteurs privés ont été chargés d'accomplir des missions d'intérêt général. Les caisses de sécurité sociale ont un statut juridique de droit privé (statut hérité des caisses de secours mutuel). Or depuis les années 1930, ces caisses se sont vues confier par le législateur des activités d'action sociale que le Conseil d'État a qualifié en 1938 d'activité de service public administratif. De même les organismes d'activités privées qui reçoivent des subventions publiques sont soumis à des contrôles publics nécessitant la reprise de règles de fonctionnement de la sphère publique.

Les finances publiques : une matière au contenu diversifié

La variété du contenu des finances publiques est telle qu'elle peut être appréciée à deux niveaux : un niveau matériel d'appréciation et un niveau formel d'appréciation.

Le niveau matériel d'appréciation des finances publiques

À côté des finances de l'État, deux niveaux peuvent être distingués : le niveau infra-étatique et le niveau supra-étatique.

Les finances infra-étatiques. Les finances publiques infra-étatiques, sont les finances des organismes qui se situent à un niveau d'administration inférieure à celui de l'État. Ces finances concernent deux groupes d'organisme :

+ Les finances publiques des collectivités territoriales (ou locales) : les finances régionales, départementales, et communales.
+ Les finances des organismes de coopérations locaux, c'est-à-dire les finances intercommunales, celles des syndicats de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, des métropoles…

Ces finances publiques infra-étatiques présentent une caractéristique : elles bénéficient d'une décentralisation accélérée.

La date charnière de l'évolution vers l'autonomie des finances locales est 1982. Avant les premières lois de décentralisation, les finances infra-étatiques restaient tributaires de l'autorité du pouvoir central, c'est-à-dire

de l'État. Le Préfet exerçait un pouvoir fort sur les budgets locaux (jusqu'en 1971) et de multiples contrôles sur les finances infra-étatiques. Avec la décentralisation et la loi du 2 mars 1982, les compétences des collectivités locales s'accroissent. Les moyens financiers sont débloqués au profit des collectivités locales. Elles gagnent en autonomie financière. Le département se dote d'un président de Conseil général (départemental désormais) qui devient le véritable exécutif du département. La région est transformée en collectivité territoriale. Elle est dotée d'un exécutif et d'une assemblée délibérante. Les lois de 1982-1983 et les suivantes opèrent des transferts importants de compétences et posent un principe qui sera inséré dans la Constitution 20 ans plus tard : à compétence nouvelle/moyens financiers nouveaux gérés en propre par les collectivités territoriales.

La première vague de décentralisation va s'accompagner d'une seconde : les lois de 2003-2004… puis d'un ensemble de lois qui sans constituer une 3e vague s'apparente toutefois à une nouvelle forme de décentralisation : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM ou loi MAPTAM) ; loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ; loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3 DS).

Toutefois, malgré la décentralisation, les finances publiques infra-étatiques ne sont pas autonomes. Elles restent très encadrées par des dispositions juridiques de l'État pris par le législateur. Les collectivités locales ne disposent pas de ressources suffisantes qui leur soient propres ce qui limite grandement leur autonomie… Le mouvement actuel est même celui d'une moins grande fiscalisation des ressources des collectivités territoriales… ce qui est paradoxal car les dernières évolutions législatives (loi 3DS par exemple) tendent à laisser aux territoires locaux une plus grande place à l'expérimentation.

Les Finances publiques supra-étatique. Il faut distinguer les finances internationales et les finances européennes qui occupent de plus en plus d'importance et qui conditionnent de plus en plus les finances publiques françaises.

Les finances internationales sont celles des organisations internationales à vocation générale et celles à vocation financière et économique.

Les finances des organisations internationales à vocation générale, ce sont les finances de l'ONU, UNESCO, etc. Le financement de ces organisations s'effectue sur une base volontaire. Les Financements dépendent du bon vouloir des États membres. L'adoption du budget se fait soit à l'unanimité, soit à une majorité qualifiée. On constate assez souvent des crises de financement dans ce genre d'organisation dues à l'instabilité des volumes de contribution versée par ces membres. Or, la plupart du temps, ces crises interviennent au plus mauvais moment, c'est-à-dire au moment où précisément il y a une crise à gérer.

Les organisations internationales à vocation financière et économique interviennent directement dans les finances des États membres [organisation à vocation internationale : Fonds monétaire international (FMI) ; organisation à vocation régionale : la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)]. Leur pouvoir et leur compétence initiale ont été transformés en un véritable pouvoir d'ingérence dans les politiques des États membres de ces organisations. Lorsqu'un État demande l'aide du FMI, par exemple, cette organisation fait une véritable « étude de marché » et vérifie que l'aide délivrée sera efficace et que les structures de l'État sont conformes à l'aide demandée. Avant d'accorder l'aide il peut être demandé à l'État de modifier ses structures économiques en adoptant des plans d'ajustement structurel. L'État demandeur de l'aide perd alors sa souveraineté et se voit imposer un modèle économique de développement de type occidental, quand bien même l'idéologie du pays et son degré de développement ne correspondent pas à ce modèle.

Au titre des finances supra-étatiques les finances européennes occupent une place à part. Elles conditionnent de plus en plus les finances publiques françaises. Elles prennent leur source dans le Traité de Rome de 1957, traité qui prévoit une large intégration des États signataires.

Pour faire fonctionner la communauté économique européenne (CEE) puis la communauté européenne (CE) et l'Union européenne (UE) ont installé différentes institutions : un Parlement européen, un Conseil, une Commission, une Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), une Cour des comptes, un Parquet européen… Pour faire fonctionner ces organes, un budget est nécessaire. Un premier élément majeur caractérise l'Union européenne sur le plan financier : l'autonomie financière. En 1957, les finances de la CEE n'ont aucune originalité par rapport à celles des organisations internationales : les finances de la CEE étaient tributaires des États comme toutes celles des organisations internationales. À partir de 1970,

les États membres prennent deux décisions : ils décident de doter la CEE de ressources propres : ces ressources propres sont les ressources propres traditionnelles et les autres ressources propres ; ils décident la création d'un espace monétaire unique : l'UEM avec l'euro.

Un deuxième élément majeur caractérise l'Union européenne sur le plan financier : les États membres ont consenti que les institutions européennes dont ils sont membres puissent leur dicter un nombre de mesures financières qui auparavant relevaient de leur souveraineté. En plus du PSC précité, il faut citer le système de l'harmonisation fiscale européenne. Le Traité de Rome prévoit que la Communauté repose sur la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes. Mais, des entraves existent à cette libre circulation. L'UE, en ce qui concerne les biens, s'est efforcée de faire tomber les barrières fiscales qui entravent les transactions commerciales. L'UE, a donc adopté la TVA comme impôt communautaire (1977) : l'idée est de soumettre les États membres aux mêmes règles d'application pour supprimer les entraves aux échanges. En ce qui concerne la circulation des capitaux ou la fiscalité liée aux sociétés (mères ou filiales) une certaine harmonisation des taxes a été effectuée à l'échelle européenne.

Le niveau formel d'appréciation des finances publiques

Le contenu formel des finances publiques permet de distinguer l'étude du droit fiscal, du droit budgétaire et de la comptabilité publique. Tandis que le droit fiscal s'intéresse à la dimension des recettes publiques, à leur nature, à leur régime juridique, le droit budgétaire porte à la fois sur les mécanismes juridiques d'adoption et d'exécution des budgets publics et sur leur contenu (les dépenses publiques et les recettes pour y pourvoir). Le droit fiscal est la branche du droit recouvrant l'ensemble des règles de droit relatives aux prélèvements fiscaux tandis que le droit budgétaire désigne les règles encadrant l'adoption et la mise en œuvre des budgets publics, c'est-à-dire l'acte de prévision et d'autorisation financière pour l'exercice à venir. Le droit de la comptabilité publique est, quant à lui, l'ensemble des règles qui encadrent l'exécution des opérations de dépenses et de recettes au sein de l'administration avec ses règles spécifiques en termes de séparation des ordonnateurs et des comptables.

Les finances publiques françaises en chiffre

FINANCES PUBLIQUES DE LA FRANCE

***Ensemble des budgets publics** : 1355,3 Md€ en 2024*

Déficit public global : 5,9 % du PIB en 2024 (170 Md€) soit 11,3 % des recettes publiques en 2024.

Commentaire : En 2024, le déficit public de la France est surtout lié au déficit des administrations centrales (5,3 % du PIB) et secondairement à celui des administrations locales (0,6 % du PIB) alors que les administrations sociales sont proches de l'équilibre.

Dette publique globale : 113,0 % du PIB soit 3 305 Md€ en 2024 au sens du traité de Maastricht (+ 203 Md€ en 2024).

Commentaire : La dette des administrations publiques centrales augmente de 168 Md€ pour atteindre 2 757 Md€, soit 94,2 % du PIB. La dette des administrations publiques locales s'accroît de 14 Md€ (9 Md€ pour les collectivités territoriales et 5 Md€ pour les organismes divers d'administration locale) pour atteindre 262 Md€, soit 9,0 % du PIB. Celle des administrations de sécurité sociale augmente de 22 Md€ pour atteindre 287 Md€, soit 9,8 % du PIB.

FINANCES DE L'ÉTAT

Budget de l'État : 443,4 Md€ en 2024.

Déficit de l'État : 154,1 Md€ soit 5,3 % du PIB en 2024.

Dette de l'État : 2 757 Md€, soit 94,2 % du PIB en 2024.

FINANCES LOCALES

Budget des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre : 301,2 Md€ en 2024 (Opérations non financières, budgets principaux et annexes).

Déficit des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre : 5,2 Md€ en 2024 (Opérations non financières, budgets principaux et annexes).

Dette des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre : 262 Md€, soit 9,0 % du PIB en 2024 (Opérations non financières, budgets principaux et annexes).

FINANCES SOCIALES

Budget de la sécurité sociale : 610,7 Md€ en 2024 (Régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV).

Déficit de la sécurité sociale : 10,7 Md€ en 2024 (Régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV).

Dette de la sécurité sociale : 287 Md€, soit 9,8 % du PIB en 2024 (Régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV).

partie 1

Le champ des finances publiques

fiche n°1

↘ Pourquoi les finances publiques sont-elles inhérentes à l'existence de l'État ?

Les finances publiques sont un élément d'organisation de l'État. Un État sans moyens financiers propres ne peut fonctionner. Dès lors qu'un État est contraint d'emprunter à l'extérieur la majorité de ses moyens de financement, il aliène sa souveraineté.

Pour rester souverain, un État doit donc exercer pleinement l'ensemble de ses prérogatives financières afin de disposer de recettes pour pouvoir assumer les dépenses nécessaires à son existence et à la subsistance de sa population. Les finances publiques et le pouvoir financier forment, en ce sens, un élément d'organisation des pouvoirs publics et plus particulièrement de l'État. Sans finances publiques, c'est-à-dire sans recettes publiques, il n'existe pas d'institutions publiques, pas de capacité à lever une armée propre à défendre un territoire, pas de service de police pour assurer la sécurité intérieure, pas de juge pour rendre la justice, pas d'hôpitaux pour assurer la santé de la population, pas d'écoles pour assurer l'éducation, en d'autres termes pas d'État !

Les finances publiques sont également une expression de la puissance publique et plus particulièrement de la puissance de l'État. Cette puissance s'exerce et s'exprime au moyen de prérogatives juridiques exorbitantes du droit commun : les *prérogatives de puissance publique*.

Si les prérogatives de puissance publique existent dans tous les compartiments de l'action de l'État, elles sont majorées dans le secteur de la fiscalité et des finances publiques. Dans ce domaine, l'État dispose d'un pouvoir de surveillance grâce au droit général de communication qui est légalement remis à l'administration fiscale par le code général des impôts. L'administration fiscale peut ainsi interroger tout contribuable et toute personne tierce en vue d'assurer le recouvrement des recettes publiques. Elle peut aussi exercer son droit de vérification en effectuant

des contrôles sur pièces ou sur place pour vérifier la bonne application de l'impôt et l'exactitude de la situation personnelle d'un contribuable. Expression de la puissance de l'État, les finances publiques sont au cœur du pouvoir de contrainte de l'État. La nécessité de disposer des recettes fiscales pour assurer son fonctionnement, et partant son existence même, confère à l'État un pouvoir de contrainte graduée à travers le principe dit de solidarité. Ce principe permet à l'État de s'adresser à une tierce personne pour obtenir le paiement d'une somme lorsqu'un débiteur est récalcitrant, même en l'absence de lien objectif entre les personnes solidaires entre elles. Par exemple, si une personne achète la clientèle d'un fonds de commerce, le code général des impôts fait du successeur le responsable solidaire des impôts du prédécesseur. L'administration dispose à cet égard de moyens très dissuasifs pour faire payer les redevables. Les sanctions sont graduées : des amendes (de 10 % pour le retard à 80 % de l'impôt en cas de mauvaise foi manifeste à payer), la saisie des biens du débiteur, jusqu'à l'emprisonnement dans les cas les plus extrêmes.

Inhérentes à l'existence de l'État, les finances publiques le sont également à l'existence de la démocratie. N'oublions pas les origines fiscales de la Révolution française et la place primordiale des dispositions financières dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. Ces dispositions consacrent le consentement à l'impôt, lui-même à l'origine du régime parlementaire en France.

fiche n° 2

↘ En quoi les finances publiques sont-elles distinctes des finances privées ?

Entre les finances publiques et les finances privées, il existe à la fois une opposition classique et un rapprochement qui ne demande qu'à s'accentuer. L'opposition classique entre les finances publiques et les finances privées tient à une divergence de champ d'application et à une divergence de méthode.

S'agissant de la divergence de champ d'application entre les finances publiques et les finances privées, celle-ci apparaît en premier lieu dans les organes : les personnes morales de droit public (collectivités territoriales, établissements publics, etc.) sont concernées par les finances publiques ; les individus et les personnes morales de droit privé (sociétés, associations, etc.) sont les acteurs des finances privées. Pour les finances privées l'élément de gestion est constitué par des fonds privés. Dans les finances publiques les recettes publiques constituent l'élément de gestion. Si les finances privées participent de manière générale aux différents mécanismes de l'économie marchande, les sommes manipulées dans les finances publiques servent à faire fonctionner des activités d'intérêt général. Il s'agit au moyen des fonds publics d'assurer le fonctionnement des services publics. L'objectif affiché en finances publiques est la continuité du fonctionnement et du financement des services publics. Les finances privées sont quant à elles dominées par des impératifs de profit et de rentabilité.

S'agissant de la divergence de méthode, on notera que les finances privées sont dominées par le principe de la liberté de gestion. Dans les finances publiques, la satisfaction de l'intérêt général et la manipulation de deniers publics entraînent au contraire une accumulation de contraintes qui viennent pesées sur la gestion des fonds publics.

Malgré ces différences, un rapprochement est perceptible entre les finances publiques et les finances privées. Ce rapprochement tient notamment à un changement de mentalité administrative et à l'idée que les services publics ne peuvent plus être financés à fonds perdus.

La recherche est celle du financement à moindre coût des services, et d'une gestion équilibrée. Le rapport Migaud-Fabius qui est à l'origine de la réforme budgétaire des années 2000 ayant permis l'adoption, à l'unanimité, de la LOLF du 1er août 2001, s'intitulait « *Dépenser mieux pour prélever moins* ». Cette conception a conduit à emprunter au privé certaines méthodes de gestion. L'article 30 de la LOLF précise que : « *Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». L'utilisation des règles de comptabilité des entreprises constitue donc le principe et la dérogation à ces règles l'exception. C'est un renversement complet de la situation antérieure et concrètement un renoncement à une certaine forme de spécificité de la comptabilité publique. L'article 30 de la LOLF adopte également le principe d'une comptabilité établie en droit constaté, ce qui est la norme dans le privé, et ce qui signifie que l'ensemble des opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Avant la LOLF, prévalaient les dates de paiement et d'encaissement.

Le rapprochement perceptible entre les finances publiques et les finances privées tient également à la publicisation de certains secteurs privés qui ont repris des techniques appartenant aux finances publiques (modalité de contrôle, etc.) en raison de l'accomplissement de missions d'intérêt général.

fiche n° 3

↘ Existe-t-il un modèle unique de finances publiques ?

Évoquer l'idée d'un modèle unique de finances et de gestion publiques ne peut manquer de surprendre. La diversité et la spécificité des situations des collectivités publiques restent, en effet, marquées.

Pour autant, en raison d'une part de l'unité économique des finances publiques et d'autre part du poids croissant des transferts de l'État dans les ressources des collectivités territoriales, une unification des finances publiques s'opère *de facto*, dans un consensus général et selon des principes qui semblent aujourd'hui d'évidence. Nombreux sont en effet les pays industrialisés qui ont eu recours à des grands principes de gestion qui sont indifféremment mis en œuvre dans le secteur privé comme public.

Que ce soit sur la logique de projet qui doit désormais présider à la budgétisation des crédits ou sur l'exigence de l'efficience dans leur mise en œuvre, un large consensus se dégage dans l'ensemble des structures publiques sur la nécessité d'adopter une gestion par la performance.

La démarche de performance, marquée par l'élaboration de projets assortis d'objectifs et d'indicateurs et dont les résultats sont évalués sert aujourd'hui de philosophie commune aux collectivités publiques. Cette conversion à la culture d'entreprise, où les impératifs économiques et la capacité d'expertise technique sont privilégiés, conduit à une réflexion sur l'arborescence des politiques publiques dans une logique fonctionnelle auxquelles s'appliquent des indicateurs de performance et une distribution plus opérationnelle des responsabilités.

Conséquence logique de la gestion par la performance, l'année ne constitue plus un cadre adapté pour réaliser des gains de productivité tandis qu'elle reste plébiscitée pour disposer d'une restitution plus complète des résultats de l'exercice. La logique de performance impose désormais de repenser le « temps budgétaire » avec des engagements pluriannuels qui correspondent aux « temps politiques » permettant de

mieux identifier les priorités et les responsabilités. La perspective pluriannuelle offre davantage de chance de pratiquer une véritable évaluation des politiques menées, élément indispensable à la démarche de performance.

Que ce soit pour des considérations de transparence, de lisibilité ou dans un souci de bonne gestion, un consensus se dégage autour de la nécessité d'une restitution plus complète des comptes publics. Disposer de comptes fiables et sincères devient, pour l'ensemble des collectivités publiques, à la fois une nécessité, d'ordre constitutionnel, et un impératif, d'ordre gestionnaire. L'exhaustivité du résultat de l'exercice aide, en effet, au pilotage et à la prévision budgétaire. Pour définir les outils stratégiques de pilotage et améliorer sa gestion, toute structure publique doit se doter d'une description de son patrimoine la plus fidèle possible. La comptabilité est un outil indispensable au service de la gestion par la performance. Dans cette logique, les délais de restitution des comptes de clôture doivent être réduits. La réduction des délais de restitution des comptes permet de connaître, en temps opportun, les résultats de la gestion passée et de les prendre en considération le plus rapidement possible dans le nouveau cycle budgétaire. Les comptes-rendus sont ainsi essentiels pour effectuer les ajustages indispensables à l'amélioration de la gestion. Cette réduction des délais doit s'accompagner d'une présentation consolidée des comptes pour une même structure.

fiche n° 4

↘ Combien y a-t-il de sphères de finances publiques ?

Les finances publiques désignent l'ensemble des opérations budgétaires, comptables et financières qui traduisent l'activité économique et administrative des personnes morales de droit public. Elles englobent les processus de collecte de ressources (essentiellement fiscales et sociales), ainsi que l'allocation de ces ressources à des politiques publiques. Loin de constituer un bloc homogène, les finances publiques se structurent en plusieurs sous-ensembles reflétant la diversité des institutions publiques, des niveaux de pouvoir et des missions poursuivies.

Dès l'origine, les finances de l'État constituent la sphère centrale et fondatrice. L'État demeure le principal acteur public, porteur de missions régaliennes et garantes de l'intérêt général. Ses finances, organisées par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, reposent sur un budget voté annuellement par le Parlement, selon une architecture rigoureuse incluant un budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Cette sphère incarne la logique d'un pouvoir centralisé disposant de ressources propres, essentiellement fiscales, et agissant dans le cadre d'une autorisation parlementaire et d'un contrôle juridico-comptable précis.

À côté de cette sphère étatique, la décentralisation opérée depuis les lois de 1982 a fait émerger les finances des collectivités territoriales, seconde grande composante des finances publiques. Les communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale disposent d'une autonomie financière consacrée à l'article 72 C. Encadrées par le Code général des collectivités territoriales, leurs finances reposent sur des ressources diversifiées (fiscalité locale, dotations de l'État, emprunts) et servent à financer des politiques de proximité : urbanisme, transports, action sociale ou aménagement du territoire. Cette sphère, marquée par la pluralité des acteurs, se caractérise par des contraintes budgétaires spécifiques, telles que l'obligation d'équilibre ou l'interdiction du déficit structurel.

Une troisième sphère est constituée par les finances sociales, qui relèvent principalement des organismes de sécurité sociale. Représentant plus de la moitié de la dépense publique en France, cette sphère mobilise des recettes affectées – notamment la contribution sociale généralisée (CSG) et les cotisations sociales – pour financer des prestations dans les domaines de la santé, des retraites, de la famille ou du chômage. Depuis 1996, cette sphère est encadrée par des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), qui fixent annuellement les objectifs de dépenses et de recettes, dans un cadre pluriannuel de soutenabilité.

La quatrième sphère est celle des établissements publics, entendus comme des entités juridiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargées d'une mission de service public. Cette catégorie inclut les établissements publics administratifs (universités, hôpitaux, etc.) ainsi que les établissements publics industriels et commerciaux (SNCF, La Poste). Leurs ressources peuvent être budgétaires, fiscales, ou provenir de leur activité propre. Bien qu'autonomes, ces établissements sont soumis à des règles de gestion et de contrôle qui les rattachent au périmètre des finances publiques.

À ces sphères traditionnelles s'ajoute une dimension européenne transversale, dont l'influence croissante conduit à repenser les frontières budgétaires et les interactions entre les différents niveaux de gouvernance.

fiche n° 5

↘ Faut-il parler de globalisation des finances publiques ?

Dans un contexte de forte interdépendance économique, financière et politique, la question de la globalisation des finances publiques s'invite de manière croissante dans les réflexions doctrinales et institutionnelles. À l'instar de la mondialisation des échanges, des normes ou des capitaux, les finances publiques apparaissent elles aussi comme soumises à un mouvement d'internationalisation, tant par la circulation des normes budgétaires que par les contraintes pesant sur les politiques fiscales et les choix de financement public. Toutefois la réalité d'une globalisation des finances publiques, entendue comme processus d'unification ou d'interconnexion croissante des systèmes budgétaires et fiscaux des États, mérite d'être interrogée.

Plusieurs dynamiques traduisent l'émergence d'un processus de globalisation des finances publiques. La première est d'ordre économique et financier : dans un monde caractérisé par la libéralisation des mouvements de capitaux et l'intégration des marchés, les États ne peuvent plus déterminer librement leurs choix budgétaires et fiscaux sans tenir compte de la concurrence internationale. La fiscalité du capital, en particulier, est marquée par le risque de délocalisation des bases imposables. Les politiques publiques doivent également s'adapter à la mobilité des facteurs de production et à la pression des agences de notation ou des marchés financiers, qui influencent le coût de la dette publique.

La deuxième dynamique est institutionnelle et juridique. Au niveau européen, les États membres de l'Union sont soumis à des règles communes de discipline budgétaire, notamment à travers le Pacte de stabilité et de croissance, le Semestre européen et les recommandations de la Commission. Le TSCG a introduit la notion de règle d'or budgétaire dans le droit national. Par ailleurs, au niveau international, des institutions comme le FMI ou l'OCDE promeuvent des standards communs en matière de transparence

budgétaire, de soutenabilité des finances publiques ou de lutte contre l'évasion fiscale. Cette normalisation progressive, conjuguée à une logique de benchmarking, participe à une convergence relative des pratiques budgétaires.

La troisième dynamique est technico-normative. Les réformes contemporaines des finances publiques empruntent aux standards du New Public Management, inspirée par des modèles anglo-saxons. L'introduction d'indicateurs de performance, la contractualisation de l'action publique, ou encore l'intégration des méthodes de comptabilité patrimoniale et d'analyse coût-efficacité illustrent une forme d'homogénéisation des outils de pilotage budgétaire, facilitée par les échanges entre administrations, institutions internationales et cabinets de conseil.

Cependant, malgré ces éléments convergents, la globalisation des finances publiques rencontre des limites significatives. La première tient à la souveraineté budgétaire des États. La deuxième est politique et sociale. Les finances publiques traduisent des choix de société, des priorités collectives et des arbitrages redistributifs. Or, ces préférences varient selon les nations, les régimes de protection sociale, le rôle assigné à l'État et les niveaux de consentement à l'impôt. Enfin, sur le plan opérationnel, les disparités de capacités administratives, de niveaux de développement et de gouvernance constituent un frein à l'unification réelle des finances publiques. Le maintien de la souveraineté monétaire dans de nombreux pays, la diversité des régimes budgétaires, ou encore la résilience des pratiques locales de gestion publique traduisent une globalisation partielle, sélective et asymétrique.

fiche n° 6

↘ Les finances publiques ont-elles leur paradis ?

Les paradis fiscaux constituent des États ou des territoires dans lesquels les impositions sont nulles ou particulièrement faibles afin d'attirer des capitaux étrangers protégés par le refus, ou la limitation, de l'assistance donnée aux administrations fiscales des États de provenance de ces capitaux ou de tous autres États ou territoires.

Le paradis ou havre fiscal est le plus souvent établi dans un territoire exigu, situé de préférence dans la zone d'une monnaie forte, doté de l'indépendance ou d'une large autonomie. Pour être un paradis fiscal, le territoire doit bénéficier d'une stabilité politique, être couvert d'un large réseau d'institutions financières solides et assurant une stricte protection du secret bancaire et des affaires. Ce dernier point est essentiel. La recherche du secret bancaire est l'élément central de la constitution d'un paradis fiscal. Cette caractéristique est liée à l'absence ou le très faible niveau d'imposition des revenus et bénéfices associée au refus de coopérer avec les fiscs étrangers. Le paradis fiscal et donc aussi un paradis financier propice au blanchiment de l'argent sale issu de tous les trafics.

La relation qu'entretiennent les États avec les paradis fiscaux et financiers est ambiguë. Luttant contre la fraude fiscale sur leur propre territoire ainsi que l'évasion fiscale les États développés devraient combattre vigoureusement les paradis fiscaux. Or, ils maintiennent voire parfois suscitent l'existence de paradis fiscaux dans leur propre zone monétaire afin d'attirer les capitaux extérieurs, tout en prenant soin parfois, d'exclure leurs propres ressortissants du bénéfice des avantages qui peut en être retirer. L'exemple de Monaco en France est à cet égard symptomatique. S'agissant de la Grande-Bretagne les îles anglo-normandes et l'île de Man peuvent être citées. Panama et certaines îles des Caraïbes concernent les États-Unis.

Il convient toutefois de noter un mouvement international en faveur d'une moins grande tolérance à propos des paradis fiscaux. Les pays développés cherchent à lutter contre les paradis fiscaux en mettant à disposition des investisseurs des régimes fiscaux particuliers permettant d'échapper à toute imposition ou de bénéficier d'une imposition très allégée. En ce sens, les sociétés holding, c'est-à-dire les sociétés détenant un portefeuille de participations sans exercer elles-mêmes aucune activité d'affaires, ne payent pas ou peu d'impôts sur les bénéfices aux Pays-Bas ou au Luxembourg.

Afin de lutter contre les paradis fiscaux, les pays développés signent des conventions fiscales internationales réduisant ou supprimant les retenues normalement opérées lors des transferts de revenus entre pays, notamment les paradis fiscaux, puis lors de la distribution des capitaux à partir des paradis. L'idée est que les transits de capitaux à partir de structures fiscalement privilégiées, s'effectuent en franchise d'impôt ou presque, permettant une mobilité des capitaux. C'est un élément important de lutte contre les paradis fiscaux car dans la plupart de ces territoires les avantages sont liés à la mobilisation des capitaux dans le pays. L'exemple des Pays-Bas est à cet égard éloquent.

Le Conseil de l'Union européenne lutte contre les paradis fiscaux en procédant régulièrement à la révision de la liste des juridictions fiscales non coopératives de l'Union européenne. En 2024, douze États faisaient partis de la liste noire des paradis fiscaux de l'Union européenne : les Samoa américaines, Anguilla, Antigua-et-Barbuda, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, la Russie, le Samoa, Trinité-et-Tobago, les Îles Vierges américaines et le Vanuatu. Quatre États ont été retirés en 2024 : les Bahamas, Belize, les Seychelles et les Îles Turques-et-Caïques.

fiche n° 7

↘ Comment garantir la soutenabilité des finances publiques ?

La soutenabilité des finances publiques correspond à la capacité d'un État, et plus largement de toute personne publique, à honorer ses obligations présentes et futures. Sur le plan budgétaire, c'est la capacité de l'État à payer les dépenses obligatoires et inéluctables avec les crédits inscrits dans la loi de programmation.

Selon le décret de 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique, chaque programme de la LF doit prévoir une programmation et une exécution soutenables au regard de l'autorisation budgétaire annuelle et des prescriptions des LPFP. Chaque programme doit ainsi honorer les engagements souscrits ou prévus et maîtriser leurs conséquences budgétaires en cours d'année et pour les années ultérieures. La programmation des crédits apparaît donc « soutenable » s'ils permettent de payer les dépenses déjà engagées et, plus généralement, les dépenses « obligatoires ou inéluctables ». La LPFP fixe une temporalité de trois ans pour apprécier la soutenabilité, mais elle peut aussi être réalisée à plus long terme lorsque les enjeux financiers, d'origine contractuelle l'imposent. La vérification de la soutenabilité des programmes incombe aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) qui doivent, à ce titre, identifier et prévenir les risques encourus.

À cette dimension budgétaire de la soutenabilité s'ajoute une conception économique. En ce sens, la dette publique est soutenable si elle peut être stabilisée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), ou ramenée à un certain pourcentage du PIB à un horizon fini et ensuite stabilisée à ce niveau.

Pour déterminer si la dette est soutenable, il convient de considérer le solde primaire structurel, qui est indépendant de la conjoncture, et la croissance potentielle du PIB, c'est-à-dire la croissance moyenne sur la

durée d'un cycle économique. Lorsque le taux d'intérêt apparent de la dette est égal au taux de croissance potentiel du PIB, le solde primaire structurel est nul, ce qui permet, en théorie, de stabiliser la dette. La stabilisation de la dette en pourcentage du PIB est une condition nécessaire mais non suffisante de sa soutenabilité. Cette dernière dépend aussi de la capacité de l'État à augmenter les impôts ou à réduire les dépenses publiques. Elle dépend ainsi de : la possibilité d'emprunter dans sa propre monnaie ; la pertinence et la crédibilité de la politique économique suivie ; le degré de solidarité des pays au sein d'une zone monétaire ; la situation relative de l'endettement public par rapport à celle des pays comparables ; la solidité des institutions.

Si la stabilisation de la dette en pourcentage du PIB est une condition nécessaire, encore faut-il qu'elle puisse être stabilisée à un niveau qui permette de garder la confiance des créanciers de l'État. C'est la raison pour laquelle, il est important de stabiliser la dette à un faible niveau de PIB et de la corréler au niveau du déficit. Pour stabiliser la dette, le déficit doit être égal au produit de la dette par le taux de croissance du PIB. Comme à législation fiscale inchangée, les recettes publiques augmentent à peu près comme le PIB sur plusieurs années, si le déficit public augmente indéfiniment en pourcentage du PIB, la dette explose quel que soit le niveau du taux d'intérêt. L'une des solutions est alors que les banques centrales détiennent des titres émis par les États tant que l'inflation ne repart pas. Si le financement par la banque centrale repousse à court terme le risque de crise des finances publiques il peut augmenter le risque de crise à plus long terme.