

Avant-propos

La publication d'une quatrième édition des « Notices » consacrées aux finances publiques par la Documentation française témoigne du succès d'un ouvrage devenu avec les années l'une des références sur le sujet. Combinant les qualités d'un manuel écrit de manière pédagogique, à la fois clair et fiable, ce titre a su au fil de ses différentes versions se renouveler de façon à offrir une ouverture sur les analyses les plus récentes du domaine. Pour cela, il réunit les compétences d'auteurs réputés du monde de la recherche et de l'université, mais aussi de praticiens issus de l'administration.

La troisième édition du recueil *Finances publiques*, en 2011, était parue alors que les pays européens s'enfonçaient dans la tourmente provoquée par les conséquences de la crise financière de 2008. Les finances publiques nationales ont depuis lors dû affronter la crise des dettes souveraines, et faire face au vif impact des plans d'austérité destinés à la contenir. Elles sont en outre de plus en plus étroitement liées entre elles, en raison non seulement de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne, aménagée et renforcée dans ce contexte de crise, mais également de l'approfondissement de l'interdépendance des économies au sein de l'Union européenne.

À la suite de ces événements, tout en s'efforçant de conserver le haut niveau de qualité d'un titre largement apprécié, cette nouvelle édition des « Notices » *Finances publiques* veut relever les défis résultant des mutations en cours, sur un plan aussi bien technique qu'analytique. C'est la raison pour laquelle trois axes de renouvellement ont été privilégiés.

En premier lieu la dimension européenne et internationale des finances publiques ne peut plus être considérée comme un élément additionnel aux finances publiques nationales, traitée de manière complémentaire en fin de volume. Même si elle demeure l'objet de traitements spécifiques, cette dimension irrigue désormais plus largement les différentes contributions composant l'ouvrage.

Les transformations économiques et sociales de ces dernières années ont en deuxième lieu rendu nécessaire l'introduction de thématiques nouvelles, vouées à jouer un rôle croissant dans la compréhension de l'évolution des finances publiques. Il en va notamment ainsi des nouvelles formes de financement des dépenses publiques que constituent les partenariats public-privé, de l'émergence de taxes globales, en particulier dans le domaine environnemental, ou de thèmes aussi divers que la fiscalité du numérique, de l'évitement fiscal et des paradis fiscaux, ainsi bien sûr que de la lutte contre la fraude fiscale, qui font l'objet de Notices ou de Focus nouveaux dans cette édition.

Enfin, un troisième axe de renouvellement a consisté à faire appel à un éventail plus large de chercheurs d'un point de vue disciplinaire. Les finances publiques sur le plan académique, sont en effet une discipline vivante, en forte évolution. Elles ne se résument plus uniquement aux seuls apports du droit public, étant de plus en plus ouvertes au droit privé, tandis que les économistes y développent depuis longtemps leurs analyses, selon la méthodologie de l'économie politique. Surtout, elle a vu ces dernières années l'irruption de travaux innovants émanant de sociologues ou de politistes, ayant leurs propres approches disciplinaires.

Ce renouvellement thématique et cette ouverture méthodologique contribuent à une articulation plus systématique de deux catégories d'articles, les Notices et les Focus. Comme par le passé, les Notices visent à présenter de manière approfondie et problématisée une thématique importante des finances publiques, de sorte que l'ouvrage couvre l'ensemble du domaine. De manière non moins rigoureuse, les Focus abordent pour leur part des questions plus spécifiques, selon la démarche propre à chaque auteur dans son champ, le plus souvent des sujets d'actualité pouvant faire l'objet de questions lors de l'oral des concours.

C'est donc un recueil profondément remanié que vous avez entre les mains, conçu pour apporter des connaissances toujours plus solides sur un domaine en grande évolution. Son ambition demeure de répondre largement aux besoins de tous ceux (étudiants, candidats aux concours administratifs de catégorie A, chercheurs ou professionnels) qui s'intéressent aux finances publiques, de plus en plus en présentes non seulement dans la sphère administrative, mais désormais aussi au cœur du débat public, parfois non sans *a priori* ou malentendus. Qu'elle leur apporte les outils de compréhension nécessaires pour étayer de manière objective leurs arguments et conforter leurs actions.

Jean-Marie Monnier

Notice 1

La contrainte budgétaire publique et ses transformations

L'endettement est une histoire ancienne dans la régulation financière publique des pays développés. Au sein des économies issues de la mutation fordiste du capitalisme, la dynamique de la dette publique traduit les aléas d'une histoire commune, mais est aussi le reflet de formes nationales spécifiques d'ajustement à la contrainte budgétaire. Des modèles financiers publics en sont résultés qui assurent en particulier de manière différenciée la prise en charge des besoins sociaux. En France, où l'État occupe une place centrale dans cette régulation, il cristallise également ses contradictions, sous la forme d'un grave défaut d'ajustement des recettes aux dépenses publiques.

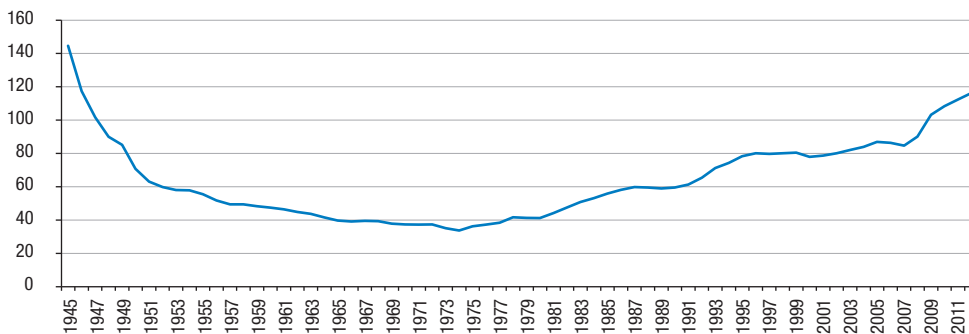
Depuis un grand nombre d'années, la dette publique des pays développés atteint des niveaux très élevés. Ce phénomène n'est pas apparu avec la crise de 2008, même s'il s'est alors accru dans des proportions très importantes. En fait, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, tous les pays de l'actuel G7¹ ont eu recours à l'endettement à des degrés divers, afin de financer une partie de leurs dépenses publiques. Sur la longue durée, ces dettes ont connu des variations significatives puisque, alors que le ratio moyen de dette sur le PIB des pays du G7 s'élevait à environ 140 % en 1945, il a fortement et très rapidement régressé durant les Trente Glorieuses, avant de croître de nouveau à partir du milieu des années 1970, pour franchir le seuil des 100 % à la fin de la décennie 2000.

Ces mouvements de grande ampleur résultent de facteurs communs liés principalement aux épisodes de guerre, ainsi qu'à la conjoncture et à la dynamique du capitalisme après la Seconde Guerre mondiale. Mais ils trouvent également leur origine dans les spécificités de l'activité économique de chaque pays et dans leurs caractéristiques sociales et institutionnelles propres.

Soixante-dix années de dette publique dans les pays développés

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'endettement public moyen des pays de notre actuel G7 est très élevé. Mais l'inflation, la croissance économique consécutive à la reconstruction et la mise en place d'un *policy mix* coordonnant étroitement la politique budgétaire et la politique monétaire tendent à rapidement l'alléger (v. Notice 2). Cependant, durant la période du fordisme triomphant, la dette publique reste proche de 40 % du PIB, loin de tout âge d'or d'une absence d'endettement parfois évoqué à tort. Dans les années 1970, la crise du fordisme et la critique du keynésianisme provoquent une remise en cause du modèle qui prévalait depuis trois décennies : politiques budgétaire et monétaire sont alors de plus en plus déconnectées. En France, la loi du 3 janvier 1973 sur la banque de France marque la fin de ce *policy mix*, et le début d'un recours croissant au financement de l'emprunt par les marchés financiers. Mais c'est en 1992 avec le Traité de Maastricht que les avances de la Banque de France à l'État, comme pour toutes les banques centrales des pays membres de l'UEM (v. Notice 4), sont définitivement prohibées.

Ratio moyen dette publique/ PIB des pays du G7 (en %), 1945-2012



Source : FMI, Historical Public Debt Database.

La fin des années 1970, avec la dégradation de la conjoncture et l'apparition du chômage de masse, liées à la crise du fordisme, voient un tassement des ressources fiscales et une augmentation des dépenses publiques. Le ratio moyen dette publique/ PIB des principaux pays développés connaît alors un nouvel accroissement, rythmé par les à-coups d'une conjoncture dégradée. Au milieu des années 1990 ce ratio dépasse 70 % pour les pays du G7 n'appartenant pas à l'UE. Les membres de l'UEM appartenant au G7 se situent au-delà des 60 % au début des années 2000, seuil maximal qui constitue pourtant la norme au sein de l'UE. La grande récession et les programmes de relance et de sauvetage des banques de la fin des années 2000 et du début des années 2010 provoquent finalement dans tous les pays une hausse brutale du ratio de 20 points environ (v. Focus après la Notice 2).

La dette publique dans le traité de Maastricht

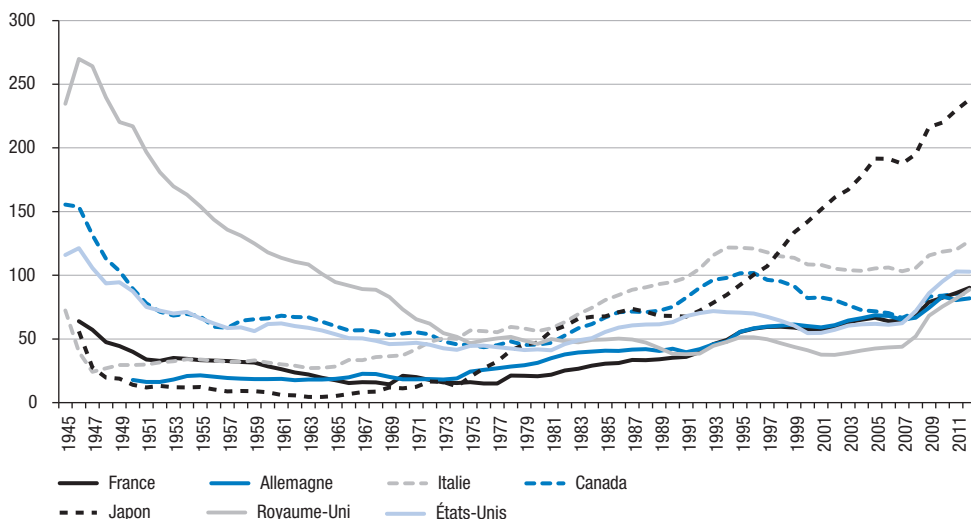
Signé le 7 février 1992, le traité de Maastricht contient deux règles encadrant les finances publiques des États membres, ensuite reprises et pérennisées dans le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) adopté en 1997 à Amsterdam : la dette publique ne doit pas excéder 60 % du PIB et le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB. Conformément au protocole sur les déficits excessifs, le terme « public » signifie « ce qui est relatif au gouvernement général », lequel regroupe les administrations centrales, locales et les administrations de sécurité sociale, « à l'exclusion des activités commerciales ». Le terme « déficit » renvoie au besoin de financement des administra-

tions publiques. Quant à la « dette » publique, elle doit présenter trois caractéristiques principales :
 – il s'agit d'une dette brute (calculée en fin d'année) : on ne déduit donc pas les avoirs financiers des administrations publiques ;
 – on utilise la dette consolidée, ce qui signifie que l'on déduit les dettes contractées par certaines administrations auprès d'autres administrations ;
 – elle est exprimée en valeur nominale : autrement dit on retient la valeur faciale des titres lors de leur émission, et non leur valeur de marché, ce qui se justifie par le fait qu'il faut rapprocher la mesure de la dette de sa valeur de remboursement.

Si l'on peut ainsi mettre en évidence des tendances communes aux pays développés, les trajectoires nationales d'endettement reflètent cependant une diversité de parcours, liée aux spécificités propres à chacun d'entre eux. La trajectoire japonaise ressort ainsi de manière particulière puisque, après avoir été le plus faible des pays développés entre 1950 et 1970, le ratio dette/ PIB n'a depuis lors cessé de croître pour franchir 200 % à la fin des années 2000. Le Canada a lui aussi connu une évolution spécifique puisque, après une forte hausse du ratio de dette (de 75,2 % en 1990 à 101,7 % en 1996), il a engagé une politique de réduction drastique des dépenses publiques, en particulier du nombre de fonctionnaires. Porté par un contexte international de

croissance très favorable, son ratio de dette a ainsi décliné à 66,5% en 2008. La crise internationale ne l'a cependant pas épargné et la dette se situait à 85,3% en 2012. En Europe, l'Italie se distingue avec un ratio qui atteignait 127% du PIB en 2012. Cette même année, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni présentaient respectivement un ratio de 81,9%, 90,2% et 88,8%.

Ratio dette publique brute/ PIB des pays du G7 (en %), 1945-2012



Source : FMI, Historical Public Debt Database.

Pour analyser ces trajectoires nationales, il convient de comprendre les facteurs qui exercent une influence sur les comportements d'endettement public, ce qui suppose d'explicitier au préalable la nature de la dette publique.

Nature et origines de la dette publique

L'endettement comme substitut à l'impôt

Contrairement aux agents économiques privés qui peuvent s'endetter en gageant leurs emprunts sur les actifs qu'ils détiennent, les États n'ont pas cette latitude ; mais ils disposent en revanche de recettes fiscales, c'est-à-dire de ressources captées auprès des agents privés. Cette faculté particulière de détourner par la contrainte des ressources privées vers des emplois publics confère à l'État la possibilité de choisir, pour des dépenses particulières, de substituer l'emprunt à l'impôt jusqu'au remboursement. C'est la raison pour laquelle, si elle est ainsi comprise, la dette publique, en ce qu'elle procède d'une substitution de l'emprunt aux ressources fiscales, est finalement gagée, directement ou indirectement, sur la capacité de l'État à prélever des impôts. C'est d'ailleurs ce que l'on a constaté tout au long de l'histoire dès lors que, après avoir suivi l'exemple des cités italiennes, on est passé en France durant la Renaissance de la dette privée du monarque à la dette « publique » du Royaume². Dans ce contexte, l'augmentation des rentrées fiscales garantissait l'amélioration de la capacité du roi à emprunter.

Pour quelles raisons les pouvoirs publics décident-ils de substituer l'emprunt à l'impôt ? Dans l'histoire, le financement de la guerre devenue endémique a conduit au développement de mécanismes d'endettement et d'institutions chargées de sa gestion. Mais de nos jours l'émission d'emprunts publics résulte principalement de trois facteurs : la gestion de la trésorerie de l'État, et le financement de l'investissement et du déficit public.

La politique financière et l'effet d'entraînement de la dette publique

Dans la mesure où, depuis le traité de Maastricht, la Banque de France ne peut plus lui accorder la moindre avance, même sous forme de découvert, la gestion de la trésorerie de l'État vise à préserver sa capacité à honorer ses engagements, quelles que soient les circonstances et à tout moment. Depuis 2001, c'est l'Agence France Trésor (AFT) qui assure cette mission, à partir de prévisions relatives au rythme du recouvrement des recettes, de l'exécution des dépenses et de l'amortissement de la dette. Des décalages de trésorerie sont en effet susceptibles de résulter de discordances concernant ces échéanciers. Sur cette base, l'AFT détermine sa politique d'émission de bons du Trésor à court terme, qui s'intègre à sa stratégie d'émission de titres de la dette.

De manière générale, depuis les années 1980 et le recours croissant aux marchés financiers, l'État a développé de nouveaux instruments financiers ainsi que de nouvelles techniques et procédures d'emprunt. Il a ainsi mené une politique de libéralisation visant à faciliter l'accès du marché obligataire au nombre le plus large possible d'agents économiques, de façon à ce qu'ils puissent optimiser leurs stratégies de portefeuille. La dématérialisation et la création de nouvelles gammes de titres négociables à échéances variables ont notamment permis leur standardisation, et contribué à rendre très liquide la dette française. Par ailleurs, rompant avec la lourdeur de la procédure traditionnelle du « grand emprunt », la politique d'émission de l'AFT suit la technique de l'adjudication qui consiste à « mettre aux enchères » les emprunts publics à dates régulières, selon un calendrier fixé à l'avance. Au-delà de sa souplesse, cette procédure a nettement simplifié les émissions d'emprunts, tout en permettant au Trésor d'obtenir de meilleures conditions de coût.

L'ensemble de ces innovations avait bien sûr pour objectif de préserver la capacité de l'État à emprunter sans difficulté et sans délais. Pour ce faire les pouvoirs publics ont cherché à assurer la liquidité du marché obligataire national et à élargir le marché potentiel des emprunts publics français en l'internationalisant, le tout dans un contexte où leur recours à l'emprunt s'est fortement accentué. En effet, les agents privés ont besoin de détenir des emprunts publics, peu risqués, pour diversifier leurs portefeuilles. Et la financiarisation croissante de l'économie a gonflé les portefeuilles et accru les besoins de titres publics. En outre, l'augmentation des émissions a engendré un « effet d'entraînement » et d'autoalimentation du marché obligataire, « du seul fait du réinvestissement du produit des remboursements »³, ce qui en retour a favorisé le développement de ce marché.

Emprunter pour investir

L'investissement est un autre motif d'endettement public, mais à moyen ou long terme. Si les infrastructures publiques sont généralement très coûteuses, elles ont également des durées d'utilisation assez longues. Il en va de même des projets de recherche, que l'on peut considérer comme des investissements immatériels. L'emprunt permet de répartir la charge financière des investissements sur plusieurs années, de sorte que les générations qui en bénéficieront effectivement en supporteront également le coût. En outre, parce que l'État peut mieux répartir ses risques et les faire reposer sur un grand nombre de financeurs (les contribuables), il parvient à un coût plus faible que le privé.

Dans la période récente, la technique du « grand emprunt » a été réactivée pour financer en partie le programme des investissements d'avenir, d'un montant total de 47 Mds €, mis en œuvre sur plusieurs années à partir de 2010⁴.

La dette pour financer le déficit public et la stabilisation conjoncturelle

Dans son ouvrage célèbre de 1959 consacré à la théorie des finances publiques, Richard Musgrave⁵ reconnaissait que l'intervention publique, dans le cadre de la fonction budgétaire de stabilisation, peut donner naissance à des déficits. De fait, le niveau du solde budgétaire constitue un instrument utilisé par les gouvernements pour relancer ou freiner l'économie. Il faut ajou-

ter que, du fait de ses fluctuations, la croissance économique exerce une influence importante sur le solde du budget des administrations publiques qui, en France, n'a plus été en équilibre depuis 1975. La dette publique, rendue nécessaire par le financement de ces déficits, n'a donc cessé de s'accumuler depuis le début de la crise du fordisme.

Dettes publiques, dette de l'État

D'où provient la dette publique ? Peut-on la rattacher à une administration particulière ? Englober l'ensemble de l'endettement émanant des administrations publiques estompe certains éléments de connaissance nécessaires à la politique budgétaire. C'est la raison pour laquelle il convient de préciser quels besoins de financement ont engendré les déficits publics enregistrés depuis les origines de la crise du fordisme, et finalement quels endettements sont responsables de l'accumulation de la dette publique.

Les administrations publiques dans la comptabilité nationale

La comptabilité nationale distingue les acteurs de l'économie nationale (y compris l'extérieur) à partir de la notion de secteur institutionnel. Elle définit ainsi six secteurs institutionnels à partir de leur fonction et de leur activité principale.

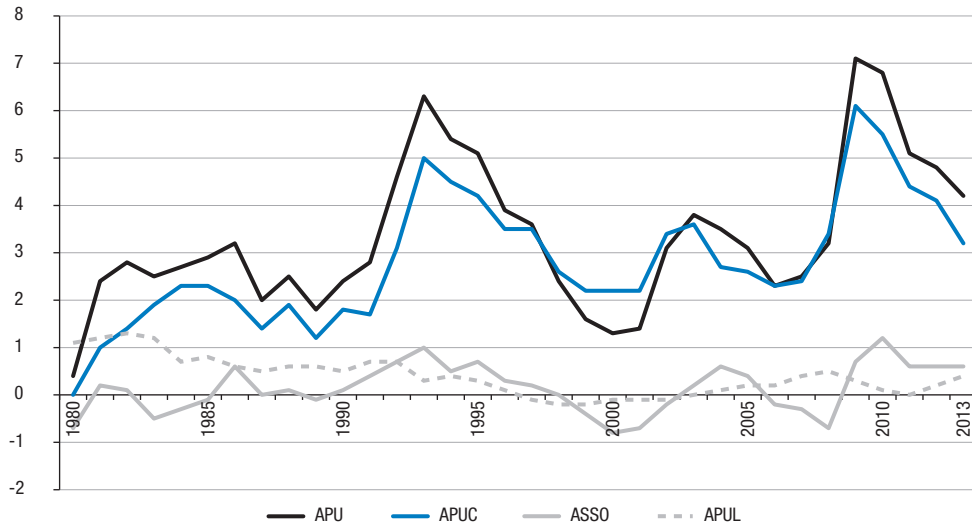
Les administrations publiques (APU) sont l'un de ces secteurs. Chargées de mettre en œuvre les politiques publiques et de réguler l'activité économique et sociale, elles comprennent toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à redistribuer le revenu et la richesse nationale, ou qui sont des producteurs de biens et services non marchands, contrôlés par une unité publique, et dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective. Investies d'un certain pouvoir de souveraineté, elles agissent à des fins de politique générale. Leurs ressources sont principalement constituées de contributions obligatoires versées par les unités des autres secteurs institutionnels.

Au sein du secteur institutionnel des administrations publiques, la comptabilité nationale distingue trois sous-secteurs institutionnels :

- l'administration publique centrale (APUC) qui comprend l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC – établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial);
- l'administration publique locale (APUL), regroupant elle-même les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions...) et les organismes divers d'administration locale (ODAL);
- les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui comprennent les régimes d'assurance sociale et les organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (principalement le service public hospitalier).

Depuis 1980, le besoin de financement des administrations publiques s'explique essentiellement par celui des APUC, c'est-à-dire principalement de l'État, les autres sous-secteurs connaissant des soldes proches de l'équilibre. Le graphique suivant montre ainsi que, sauf en début de période pour les APUL, et en 2010 pour les ASSO, leurs déficits (au sens de Maastricht) n'ont jamais excédé 1 % de PIB, tandis que le déficit des APUC reste supérieur à 2 % de PIB depuis 1992. On observe cependant une grande volatilité du solde des ASSO, très sensible aux aléas de la conjoncture économique, ce qui n'est pas le cas de celui des APUL.

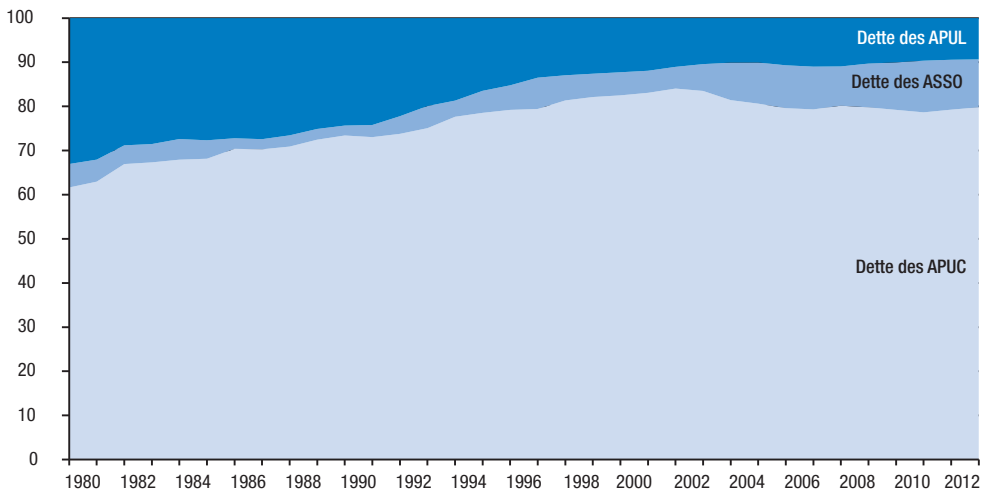
Déficit ou excédent budgétaire des administrations publiques (en % de PIB), 1980-2013



Source : Comptes de la Nation 2014.

Conséquence de ce profil du déficit des administrations publiques, à près de 80 % la dette publique est constituée de la dette des APUC, et donc pour l'essentiel de l'État. On observe cependant, de 2002 à 2013, que la part des APUC a eu tendance à se résorber légèrement (de 84 % à 79,8 %), tandis que celle des ASSO augmentait sensiblement (de 4,9 % à 10,9 %).

Dette des sous-secteurs d'administration publique en % de la dette totale des APU, 1980-2013



Source : Comptes de la Nation 2014.