

Finances publiques de l'État

Leçon 4 : Les ressources de l'Etat

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. La nature des ressources de l'Etat.....	p. 2
§1. Les classifications traditionnelles.....	p. 2
A. La classification financière.....	p. 3
B. La classification administrative.....	p. 4
C. La classification économique.....	p. 4
§2. La présentation des ressources dans la loi de finances française.....	p. 5
A. Les recettes fiscales.....	p. 7
B. Les recettes non fiscales.....	p. 7
C. Les fonds de concours et recettes assimilées.....	p. 7
Section 2. Les incidences économiques des ressources publiques.....	p. 9
§1. Ressources de l'Etat et contraintes économiques.....	p. 9
A. Les limites de la pression fiscale.....	p. 9
1. La place de l'impôt dans les prélèvements obligatoires.....	p. 9
2. La théorie de Laffer.....	p. 11
B. Le recours à l'emprunt.....	p. 13
1. La banalisation des emprunts de l'Etat.....	p. 13
2. Emprunts et maîtrise de l'endettement public.....	p. 14
§2. Ressources de l'Etat et interventionnisme économique.....	p. 16
A. Stratégies budgétaires et ressources de l'Etat.....	p. 16
B. Portée et limites des actions économiques par les ressources publiques.....	p. 17

Selon la célèbre formule de Gaston Jèze, « **il y a des dépenses, il faut les couvrir** ». Il faut donc, pour cela, se procurer des ressources ; et ceci concerne aussi bien les finances privées que les finances publiques. Néanmoins, de nombreuses différences opposent les ressources des personnes publiques et celles des personnes privées (cf. leçon 1). Schématiquement, les ressources des personnes privées sont, pour la plupart mais non exclusivement, la contrepartie d'un travail (rémunération) ou d'un service rendu (paiement de produits ou de prestations de service, par exemple). Les ressources publiques, elles, sont en principe essentiellement – mais, là encore, non exclusivement – constituées par des **prélèvements opérés par voie d'autorité** et sans contrepartie (recettes fiscales). Mais on verra qu'il existe des différences bien plus marquantes encore, qui concernent à la fois les fondements et les finalités desdites ressources, même lorsqu'elles paraissent pourtant répondre à des mécanismes comparables.

En savoir plus : Gaston Jèze

Gaston Jèze (1869-1953) a été l'un des fondateurs de la **science financière française**. Il était professeur de Droit public. Il fut membre du Comité des experts créé en 1926 par Raymond Poincaré pour mettre en œuvre la stabilisation du Franc.

Remarque

Les dépenses publiques (cf. leçon 5) étant destinées à faire fonctionner "les services publics" au sens large, la question doit être posée de savoir **qui doit financer ces services**.

Deux thèses peuvent s'affronter dans ce débat théorique :

- soit un financement par **les seuls usagers**, à titre de contrepartie des services dont ils bénéficient directement (mais le coût en serait considérable, voire insupportable, pour ces usagers),
- soit un financement par **la collectivité nationale**, puisque l'existence même de ces services est commandée par l'intérêt général.

La solution généralement adoptée par les Etats est celle d'un financement dit mixte : la collectivité assume financièrement l'essentiel des coûts de fonctionnement, et l'utilisateur participe, financièrement aussi, à l'usage particulier qu'il fait de ces services. La répartition entre collectivité et usagers reste cependant largement tributaire de choix politiques et économiques.

Par ailleurs, étant donné d'une part que les dépenses publiques se sont considérablement développées qualitativement et quantitativement (cf. leçon 5), et d'autre part que **la pression fiscale connaît des limites économiques et financières**, les recettes fiscales des Etats ne suffisent plus aujourd'hui à couvrir ces dépenses. Les Etats doivent donc avoir recours à d'autres ressources, et notamment à **l'emprunt**. La **question de l'endettement des Etats** a de tout temps suscité d'importants débats, portant non seulement sur son opportunité économique mais également sur ses effets potentiellement néfastes. Mais de nos jours la question revêt une tout autre acuité face aux exigences européennes en matière de dette publique dans la cadre de la monnaie unique (cf. leçon 2). En outre, on a pu constater, notamment avec la "crise" mondiale de 2008, qu'un endettement public excessif peut être lourd de conséquences économiques. Il faudra donc s'interroger sur les incidences économiques respectives de ces diverses ressources.

Section 1. La nature des ressources de l'Etat

Toutes les ressources de l'Etat se traduisent pour lui par des "**encaissements**". Ces encaissements se retrouvent certes dans une "caisse unique" (sur le **principe d'unité de caisse**, cf. leçon 6, et plus particulièrement le principe d'universalité budgétaire), le **Trésor public** ; mais ils proviennent de sources multiples. Traditionnellement, plusieurs classifications théoriques permettent de retracer ces diverses ressources ; on les retrouve pour l'essentiel dans la loi de finances, à l'exception cependant des emprunts, dont on verra que l'Etat français n'est pas tenu de les budgétiser.

§1. Les classifications traditionnelles

Toutes ces classifications concernent évidemment les mêmes ressources ; seuls les critères selon lesquels on les considère varient.

Remarque

A l'occasion de la présentation de ces classifications, on sera amené à évoquer très brièvement quelques aspects fondamentaux de la fiscalité française ; mais il n'est évidemment pas question ici d'aborder en profondeur le droit fiscal, qui constitue une matière étudiée distinctement du droit budgétaire.

Il faut noter ici que les critères de classification retenus sont les mêmes que ceux qui sont utilisés par ailleurs pour classer les charges publiques (cf. leçon 5). Mais à l'intérieur de ces références communes, il est essentiel d'insister sur un point capital : si ses charges doivent être différenciées en fonction de leur objet, **les ressources de l'Etat ont toutes le même objet, à savoir financer ses charges.**

A. La classification financière

C'est l'**impact financier des ressources dans le budget de l'Etat** qui est ici pris en considération : selon ce critère on distingue, d'une manière plus générale, les opérations définitives des opérations temporaires.

Les **ressources définitives** de l'Etat sont encaissées sans qu'**aucune obligation de remboursement ou de restitution** à l'égard de l'auteur du versement n'y soit associée. Certes, le but de toute ressource publique étant de financer des charges publiques, les sommes encaissées vont ensuite être décaissées. Mais on ne doit établir aucune corrélation entre ces deux opérations : ainsi, il n'y a aucune causalité juridique entre l'impôt sur le revenu acquitté par un fonctionnaire (qui constitue donc un encaissement pour l'Etat) et la rémunération par l'Etat de ce même fonctionnaire (décaissement).

Il faut ici préciser (à l'instar de la distinction "dépenses"/"charges" : cf. leçon 5) que la terminologie budgétaire veut que les "**recettes**" désignent des **encaissements définitifs**, alors que le terme "ressources" est considéré comme plus générique, et renvoie indistinctement à des encaissements définitifs ou temporaires ; l'expression "recettes définitives" est donc à ce titre un pléonasme.

Parmi ces recettes, on trouve notamment les "**impositions de toutes natures**" au sens de l'article 34 de la Constitution, le produit des **amendes** (auquel on assimile d'une manière plus générale celui des autres condamnations pécuniaires), les **ressources patrimoniales** (qui résultent de la possession d'un patrimoine par l'Etat : par exemple les loyers perçus, ou le produit de la vente de ce patrimoine), et les **fonds de concours** (cf. leçon 6), et plus particulièrement les atténuations au principe d'universalité budgétaire]. Sauf en cas d'irrégularité avérée, l'Etat n'a jamais l'obligation de rembourser ces sommes à ceux qui les ont versées.

En savoir plus : La notion d'impositions de toutes natures

La notion juridique d'**impositions de toute(s) nature(s)** – la Constitution emploie le pluriel, mais la LOLF utilise le singulier – renvoie à une grande diversité de ressources, dont le critère commun est d'être **prélevées par voie d'autorité**, ce que traduit par ailleurs l'expression, plus vaste, de "prélèvements obligatoires" (sur cette notion, cf. section 2 - § 1 – A).

Mais toutes les impositions de toutes natures ne sont pas prélevées au profit de l'Etat : la fiscalité locale – au profit des collectivités territoriales – coexiste avec celle de l'Etat, de même que certains prélèvements au profit d'établissements publics.

Par ailleurs, il faut mentionner que les "impositions de toutes natures" ont un caractère plus vaste que la notion juridique d'**impôt** : les **taxes** et certaines **redevances** ⁽¹⁾, par exemple, constituent également des impositions de toutes natures au sens de la Constitution. Il est donc important de ne pas se fier à la dénomination du prélèvement (ainsi, la **contribution** sociale généralisée (CSG), la **taxe** sur la valeur ajoutée (TVA), ou les

droits d'enregistrement, sont des impôts au sens matériel), mais uniquement au mode de prélèvement par voie d'autorité.

(1) Pour expliciter sommairement ces termes, on peut dire qu'à la différence des impôts, les "**taxes**" et certaines "**redevances**" (perçues elles aussi le plus souvent par voie d'autorité et de manière définitive) sont prélevées en **contrepartie d'un service rendu**. Au-delà, les taxes se distinguent des redevances par le fait que leur montant est en principe sans adéquation avec la valeur du service rendu (et peuvent donc être perçues même s'il n'y a pas d'utilisation réelle du service par son redevable) ; par opposition, les redevances sont en principe calculées en relation avec l'importance de ce service.

Les **ressources temporaires** (ici le terme "recettes" serait donc inadéquat) de l'Etat sont celles dont il devra assurer le remboursement à l'auteur de leur versement : c'est ce rapport avec une charge corrélative qui confère ici à la ressource son caractère temporaire. Il s'agit essentiellement des **emprunts** contractés par l'Etat.

Ceci appelle deux précisions.

- En premier lieu, comme tout emprunteur, l'Etat devra non seulement rembourser le **capital** emprunté, mais aussi payer des **intérêts** pendant toute la durée de son emprunt. Ces intérêts constituent pour l'Etat ce que l'on désigne par l'expression "charge de la dette" : cette charge, à la différence du remboursement du capital, représente une dépense définitive, et son poids est aujourd'hui considérable pour la plupart des Etats (cf. leçon 5).
- En second lieu, l'Etat n'est pas pour autant un emprunteur comme les autres : il n'a généralement pas d'obligations particulières à l'égard de ses prêteurs - hormis donc le remboursement du capital et le versement d'intérêts -, notamment quant à l'usage des sommes empruntées ; bien plus, sous certaines réserves, ce peut être lui qui fixe les conditions de ses emprunts (notamment taux et durée), et il peut même éventuellement décider de procéder à un remboursement anticipé (cf. section 2 - §1 - B).

B. La classification administrative

Parmi les divers critères qui permettent une classification administrative des ressources de l'Etat, on retiendra la référence aux **procédures** mises en œuvre : les personnes publiques ont en effet à leur disposition des procédures particulières, désignées par l'expression générique de "prérogatives de puissance publique", mais elles n'y recourent pas pour autant systématiquement.

Ainsi, l'Etat peut se procurer certaines de ses ressources dans les **mêmes conditions que les personnes privées**. Tel est le cas notamment des ressources qui sont liées à la possession d'un patrimoine ("Etat propriétaire" et "Etat actionnaire"), de celles qui constituent la contrepartie d'une activité de prestataire de services, des dons et legs qu'il peut recevoir (auxquels sont assimilables les fonds de concours), et, sous réserves, des emprunts qu'il peut contracter.

Cela étant, la perception d'une part prépondérante des ressources de l'Etat (qui détient le monopole de la **contrainte**) est liée à la mise en œuvre de **prérogatives de puissance publique**. Il suffit de rappeler à cet égard que la notion d'**impositions de toutes natures** précédemment évoquée a pour caractéristique juridique première de constituer des prélèvements par voie d'**autorité** [sur les procédures d'imposition, cf. Cours UNJF : [Contentieux fiscal – Marie-Christine STECKEL ASSOUEE – leçon 5](#)] ; toutefois, cette prérogative ne peut s'exercer qu'après que ce prélèvement a été autorisé par la représentation nationale, au nom du principe du consentement à l'impôt (DDHC – article 14). Ce sont également des prérogatives de puissance publique qui fondent la perception par l'Etat du produit des **amendes** et autres condamnations financières.

C. La classification économique

La classification économique reste celle à laquelle on se réfère le plus fréquemment. Classiquement, elle prend en considération les potentiels **effets du prélèvement des ressources sur l'activité économique nationale**. A ce titre, on peut donc étymologiquement opposer les "ressources ordinaires" (au sens de régulier, commun, dont on fait un usage habituel) de l'Etat et ses "ressources extraordinaires".

Les **ressources ordinaires** de l'Etat sont censées ne pas avoir d'incidences majeures sur la vie économique nationale : elles sont essentiellement **patrimoniales** (il est admis que l'Etat en percevant des loyers ou en procédant à la vente de certains de ses biens ne modifie pas le tissu économique) et **fiscales** (l'imposition des revenus ou de la consommation étant "répétitive", on considère qu'elle ne perturbe pas en profondeur les comportements des agents économiques, en dépit du fait qu'elle ampute inévitablement leur pouvoir d'achat). En revanche, les **ressources extraordinaires** de l'Etat, par leur caractère en principe inhabituel, exceptionnel, sont susceptibles d'avoir des répercussions économiques perceptibles, en modifiant éventuellement les comportements des agents économiques : il s'agit classiquement des **emprunts**, qui, en dépit du fait qu'ils ne constituent pas des prélèvements "obligatoires", peuvent attirer au profit de l'Etat des sommes dont se dépossèderaient ainsi délibérément certains agents économiques, se privant par là même d'une partie de leur propre capacité d'action.

Un certain nombre de mutations économiques et financières ont fait évoluer cette classification, et la portée de la distinction ressources ordinaires/ressources extraordinaires tend à s'atténuer. Les dépenses des Etats ont en effet augmenté de façon exponentielle au cours des dernières décennies (cf. leçon 5) ; et, bien qu'il faille couvrir ces dépenses, on verra que la pression fiscale ne peut être indéfiniment accrue (cf. section 2). Dès lors, tous les Etats contemporains sont contraints à emprunter, dans des proportions plus ou moins importantes, et ce bien que, dans le cadre de l'Union européenne, les contraintes liées à la monnaie unique viennent plafonner l'endettement public (cf. leçon 2). L'emprunt perd ainsi son caractère "exceptionnel", et certains auteurs sont aujourd'hui enclins à considérer que cette banalisation de l'emprunt lui conférerait désormais un caractère "ordinaire", mais au sens usuel du terme, et non plus au sens économique ; cette assimilation atténuerait fortement les fondements et la portée de la classification économique.

Remarque

Il faut distinguer, en matière de ressources publiques, ce que le vocabulaire usuel pourrait tendre à faire assimiler : le "**définitif**", l'"**ordinaire**" et le "**permanent**".

La permanence suppose la répétition, la récurrence.

En ce sens, **la banalisation des emprunts en fait incontestablement pour les Etats une ressource permanente**, puisqu'ils y recourent de manière répétitive et sont de ce fait continuellement endettés. On peut néanmoins considérer que ce phénomène ne suffit pas à faire perdre aux emprunts des Etats leur caractère de ressources extraordinaires au sens économique du terme, dans la mesure où il reste indéniable qu'ils ont des effets économiques sensibles, et en tout cas fondamentalement distincts de ceux de ressources ordinaires, qu'elles soient fiscales ou patrimoniales (cf. section 2) ; de même, les emprunts n'en prennent pas pour autant un caractère définitif, puisque le capital emprunté doit être remboursé ultérieurement.

§2. La présentation des ressources dans la loi de finances française

A la différence des charges (Cf. leçon 5), la présentation des ressources dans la loi de finances française n'a pas été sensiblement modifiée par la LOLF, puisque sa logique de résultats vise essentiellement à améliorer l'efficacité des dépenses de l'Etat eu égard aux ressources qui sont les siennes.

LOLF – article 3 :

« Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent :

1° Des impositions de toute nature ;

2° Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;

3° Les fonds de concours finançant des dépenses autres que les dépenses d'investissement au sens du 5° du I de l'article 5, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;

3° bis Les fonds de concours finançant des dépenses d'investissement au sens du même 5° ;

4° Les revenus courants divers ;

5° Les remboursements des prêts et avances ;

6° Les produits de cession de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits ;

7° Les produits exceptionnels divers. »

Dès 2001 toutefois, la LOLF impose au Gouvernement d'importantes obligations en matière d'information du Parlement, en ajoutant de nouveaux documents relatifs aux ressources de l'Etat à ceux qui devaient déjà accompagner le projet de loi de finances de l'année : ainsi, elle précise que « *chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes* » (art. 55), et elle impose plus particulièrement qu'une **annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales** soit jointe à ce projet (art. 51) ; en outre, les innovations importantes qu'elle apporte en matière de comptabilité de l'Etat (art. 27) contribuent également à une meilleure information des parlementaires en matière de recettes (Cf. leçon 11).

La **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** (Cf. Leçon 3 – section 5) vient amplifier ces obligations d'information, notamment en diversifiant et précisant les documents qui doivent être communiqués au Parlement, non seulement lors de l'examen du projet de loi de finances annuel mais également lors de l'adoption des lois de programmation des finances publiques (Cf. Leçons 8 et 9).

En savoir plus : La notion de dépenses fiscales

La notion de "**dépenses fiscales**", reconnue par le Conseil des impôts en 1979, se définit comme le résultat d'une disposition législative ou réglementaire « *dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc pour le contribuable un allègement de sa charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme* ».

Touchant quasi exclusivement la fiscalité de l'Etat, il s'agit donc concrètement pour lui de "recettes en moins", en conséquence de l'existence de **mesures fiscales dérogatoires ou exonératoires**.

Au-delà de toute question relative à l'égalité devant l'impôt (mais le droit français tend à considérer que l'égalité ne s'entend qu'à situation identique), l'une des préoccupations majeures concernant les dépenses fiscales est celle de leur évaluation, puisqu'il faudrait d'abord être en mesure de chiffrer le rendement de l'impôt considéré si ces mesures dérogatoires n'existaient pas.

Ces dépenses fiscales sont en principe motivées par des considérations sociales ou économiques, et ont une finalité qui se veut **incitative** ; mais il est patent que leur efficacité est aléatoire.

Elles renvoient à ce que l'on désigne souvent par l'expression "**niches fiscales**", dont la diversité, sinon l'existence même, suscite toujours de nombreuses controverses.

La LOLF impose qu'elles soient évaluées, et présentées dans les projets annuels de performances auxquels elles se rapportent.

Dans le corps même de la loi de finances, la présentation détaillée des ressources se fait en deux temps. Le **titre I de la première partie** (sur la structure de la loi de finances, cf. leçon 8) est toujours intitulé "**dispositions relatives aux ressources**" : après avoir traduit dès son premier article le **principe du consentement à l'impôt** (« *la perception des impôts (...) continue d'être effectuée (...) conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi* »), ce titre détaille diverses mesures fiscales qui viennent

modifier les lois en vigueur en la matière, et qui vont donc avoir des incidences sur les ressources de l'Etat pour l'année à venir.

C'est dans un état législatif annexe, l'**état A**, intitulé "**voies et moyens**", que figure l'évaluation de ces ressources : il en présente successivement les différentes composantes, en distinguant pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

A. Les recettes fiscales

La loi de finances fait apparaître, pour le budget général, les évaluations des recettes fiscales par catégories de prélèvements : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA, droits d'enregistrement et de timbre, etc.... Il faut bien insister ici sur le fait qu'il ne peut en tout état de cause s'agir que d'**évaluations**. En effet, à partir des normes posées par les lois en matière fiscale (que chaque loi de finances modifie peu ou prou), les services du ministère des finances évaluent ce que pourrait être le produit des impôts que ces lois fiscales régissent. Ces évaluations comportent donc d'inévitables approximations, dans la mesure où un certain nombre d'éléments ne sont pas maîtrisables au moment où la loi de finances est établie : le contexte économique (et avec lui l'évolution des prix, du chômage, de la consommation, etc....), le comportement des contribuables, et bien évidemment les effets des mesures conjoncturelles que le Gouvernement peut être amené à prendre en cours d'exécution du budget, précisément pour tenter d'infléchir les éléments précédents.

B. Les recettes non fiscales

Il s'agit d'une rubrique hétéroclite, qui, dans la loi de finances, reprend l'ensemble des recettes autres que fiscales à l'exclusion des ressources liées aux emprunts d'Etat, puisqu'il faut rappeler ici qu'à ce jour l'Etat français n'est pas tenu de budgétiser ses emprunts. On y trouve les "**dividendes et recettes assimilées**", qui regroupent essentiellement les produits des participations financières de l'Etat dans certaines entreprises, ainsi que les **produits du domaine de l'Etat** (loyers et redevances d'usage d'une part, produits de cession d'éléments du patrimoine d'autre part). Y figurent également les "**amendes, sanctions, pénalités**" liées à des condamnations, précédemment évoquées.

Il est important de noter que ces ressources non fiscales ne sont pas plus aisément évaluables que les recettes fiscales, puisque, eu égard à leur contenu, leur perception est largement tributaire d'aléas.

C. Les fonds de concours et recettes assimilées

L'état A de la loi de finances fait figurer, parmi les ressources de l'Etat, les fonds de concours. Il s'agit, aux termes de l'article 17 de la LOLF, de « **fonds** à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour **concourir** à des dépenses d'intérêt public » ; y sont assimilés les produits des legs et donations accordés à l'Etat (Sur le régime juridique de ces fonds de concours, qui constituent une dérogation au principe d'universalité budgétaire, cf. leçon 8). Compte tenu de leur nature, ils ne peuvent faire l'objet que d'une estimation globale.

Il faut enfin préciser ici que, dans l'état A, la loi de finances déduit de l'ensemble de ces ressources "brutes", des **prélèvements sur recettes** : ce sont des sommes que l'Etat rétrocède directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne, dans le cadre d'obligations juridiques qui le lient à ces entités [Sur leur régime juridique et les questions relatives à ces procédures, cf. leçon 6], et plus particulièrement les atténuations au principe d'universalité budgétaire].

RÉCAPITULATION DES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL (En euros)

Toutes les ressources de l'Etat, y compris ses emprunts qui ne figurent pas dans la loi de finances, sont donc destinées à financer ses charges ; mais cet objectif financier ne peut être dissocié, dans son principe et dans les modalités de sa mise en œuvre, du contexte économique dans lequel l'Etat prévoit et exécute son budget.

Section 2. Les incidences économiques des ressources publiques

Le budget de l'Etat **constitue à la fois l'enjeu et le moyen des politiques économiques nationales**. Les rapports entre les ressources publiques et le contexte économique doivent dès lors être envisagés sous deux aspects : d'une part, le budget de l'Etat est soumis à des contraintes et à des contingences économiques qui sont susceptibles de modifier le montant de ses ressources ; d'autre part, l'Etat dispose en principe d'une certaine latitude, en modulant ses ressources, pour influencer sur l'économie nationale.

§1. Ressources de l'Etat et contraintes économiques

On sait que les **ressources ordinaires** des Etats ne sont pas indéfiniment extensibles, et qu'ils font désormais largement appel à l'**emprunt** pour financer leurs charges. S'interroger sur les aspects économiques de ces deux phénomènes, c'est aussi poser la question de la capacité des Etats modernes à les maîtriser simultanément, sans perdre de vue que cette maîtrise est par ailleurs immédiatement tributaire de leur aptitude à juguler l'augmentation exponentielle de leurs charges (cf. leçon 5 – section 2).

A. Les limites de la pression fiscale

Les ressources fiscales que l'Etat encaisse ne constituent pas les seuls prélèvements qui pèsent obligatoirement sur les citoyens-contribuables. Compte tenu de l'ampleur croissante de ces prélèvements – qui viennent bien évidemment impacter les finances des agents économiques – il convient de tenter de déterminer les marges de manœuvre dont dispose l'Etat pour obtenir les ressources qui lui sont nécessaires.

1. La place de l'impôt dans les prélèvements obligatoires

On désigne par l'expression générique "prélèvements obligatoires" **l'ensemble des prélèvements qui sont opérés par voie d'autorité** ; ils comprennent essentiellement :

- les recettes fiscales de l'Etat ;
- les recettes fiscales des collectivités territoriales ;
- les cotisations sociales.

La **répartition de la masse globale des prélèvements obligatoires entre ces trois composantes** est évidemment susceptible de varier dans le temps, mais la tendance générale semble être, en France, à une diminution des prélèvements au profit de l'Etat et à un accroissement parallèle de ceux qui reviennent aux organismes sociaux.

Il convient toutefois de relativiser ces observations en périodes de crises et/ou de graves difficultés économiques.

Cela étant, schématiquement, il ressort des données chiffrées de l'INSEE - abstraction faite de la part minime (entre 0,1 et 0,2 %) prélevée au profit de l'Union européenne - que les cotisations sociales représentent une part déterminante de ces prélèvements obligatoires, soit environ 55 % de leur total ; 11 % de l'ensemble de ces prélèvements bénéficient directement aux collectivités territoriales ; ainsi, **c'est moins de 34 % du montant total des prélèvements obligatoires qui reviennent à l'Etat français pour couvrir ses dépenses**.

Parallèlement, on observe que **le montant de ces prélèvements obligatoires représente en France une part très importante du PIB** : plus de 47 %.

Par rapport à ses partenaires européens et à divers pays industrialisés, la France se situe parmi les Etats où ils sont les plus élevés.

POIDS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE EN % DU PIB

Pays	2020
Allemagne	41,5
Autriche	42,6
Belgique	46,2
Bulgarie	30,6
Chypre	34,6
Croatie	37,3
Danemark	47,6
Espagne	37,5
Estonie	34,4
Finlande	40,2
France	47,5
Grèce	41,3
Hongrie	36,4
Irlande	20,8
Italie	43,0
Lettonie	32,0
Lituanie	31,2
Luxembourg	39,9
Malte	30,4
Pays-Bas	40,2
Pologne	36,6
Portugal	37,6
Rép tchèque	36,1
Roumanie	27,1
Slovaquie	35,3
Slovénie	37,9
Suède	43,6
UE à 27	41,3
Zone euro à 19	41,7

• Note : prélèvements obligatoires y compris cotisations sociales imputées.

Lecture : en 2020, le poids des prélèvements obligatoires s'établit à 47,5 % du produit intérieur brut (PIB) en France et à 41,3 % dans l'ensemble de l'Union européenne à 27 pays.

• Champ : administrations publiques ; institutions de l'Union européenne.

• Source : Eurostat - dont les critères peuvent légèrement varier par rapport à ceux de chaque Etat membre - (extraction du 8 juillet 2022).

On doit néanmoins relativiser la portée de ces observations à deux titres.

- En premier lieu, la ventilation interne des prélèvements obligatoires entre les diverses entités publiques peut varier sensiblement d'un Etat à l'autre, en fonction essentiellement – mais non exclusivement – d'un

certain nombre de choix politiques nationaux, et plus particulièrement des politiques sociales mises en œuvre.

- En second lieu et corrélativement, ces chiffres ne sont significatifs que replacés dans leur contexte national : ils doivent en effet être mis en parallèle avec les avantages et prestations dont les **citoyens-contribuables** peuvent être amenés à bénéficier, même s'il faut rappeler ici qu'à la différence des cotisations sociales, les prélèvements fiscaux ne sont juridiquement reliés à aucune contrepartie. Il n'en reste pas moins que les Etats adaptent le niveau de leurs prélèvements à l'ampleur des **politiques redistributives** qu'ils décident de pratiquer ; il existe donc, en principe, un **lien direct entre les niveaux nationaux des prélèvements obligatoires et l'importance des interventions publiques en matières sociale et économique**.

Pour autant, les ressources des administrations publiques (au sens large) constituent à l'évidence des charges pour les catégories sur lesquelles elles sont prélevées, d'autant que, généralement, **le contribuable de l'Etat est simultanément contribuable local, et assuré social**. Par conséquent, on ne peut augmenter inconsidérément ni le poids de chacun de ces prélèvements ni leur poids global, sous peine d'entraver le pouvoir d'achat des particuliers et le dynamisme des entreprises, et de prendre ainsi le risque de paralyser l'économie nationale.

Ainsi, **la pression fiscale économiquement supportable est limitée**, et l'Etat ne peut pas accroître indéfiniment ses ressources fiscales.

2. La théorie de Laffer

Arthur Laffer, économiste américain dont les travaux se rattachent aux thèses des économistes néolibéraux, a voulu exprimer plus "scientifiquement" les limites de la pression fiscale ; il a notamment analysé les **effets des modulations des taux d'imposition**, tant au regard des mécanismes économiques eux-mêmes que des comportements des contribuables.

Selon ces travaux, une augmentation modérée des taux d'imposition serait logiquement efficace en termes de rentrées fiscales ; elle inciterait en outre les contribuables à travailler davantage pour faire face à ce surcroît d'imposition (les économistes désignent cet effet incitatif par l'expression "**effet-revenu**"). Dans ce cas de figure, l'Etat y gagnerait donc à la fois sur le plan financier puisque ses ressources fiscales seraient accrues, et sur le plan économique puisque l'activité nationale serait stimulée.

A l'inverse, une augmentation plus forte (et a fortiori trop forte) de ces taux d'imposition n'augmenterait pas – voire diminuerait – le rendement de l'impôt : les agents économiques seraient dissuadés d'accroître leur activité (d'où l'expression "**effet de substitution**" pour désigner cet effet dissuasif), puisque l'impôt absorberait une grande partie de leurs gains supplémentaires. Dans cette hypothèse, l'Etat n'augmenterait pas ses recettes fiscales, et l'activité économique pourrait même être indirectement freinée ; bien plus, les contribuables pourraient être enclins à se soustraire à l'impôt, en recourant à l'**évasion fiscale**, voire à la fraude.

On résume souvent cette théorie de Laffer par son expression « **trop d'impôt tue l'impôt** », qui renvoie elle-même à une phrase attribuée à **Joseph Barthélémy** : « *les hauts taux tuent les totaux* ».

En savoir plus : Fraude fiscale, évasion fiscale, optimisation fiscale

Ces pratiques doivent être juridiquement distinguées.

La "**fraude fiscale**" consiste, comme son nom l'indique, à enfreindre les règles de droit pour se dérober à son devoir de contribuable (encore faut-il que la fraude puisse être décelée, avérée, et que le juge la sanctionne).

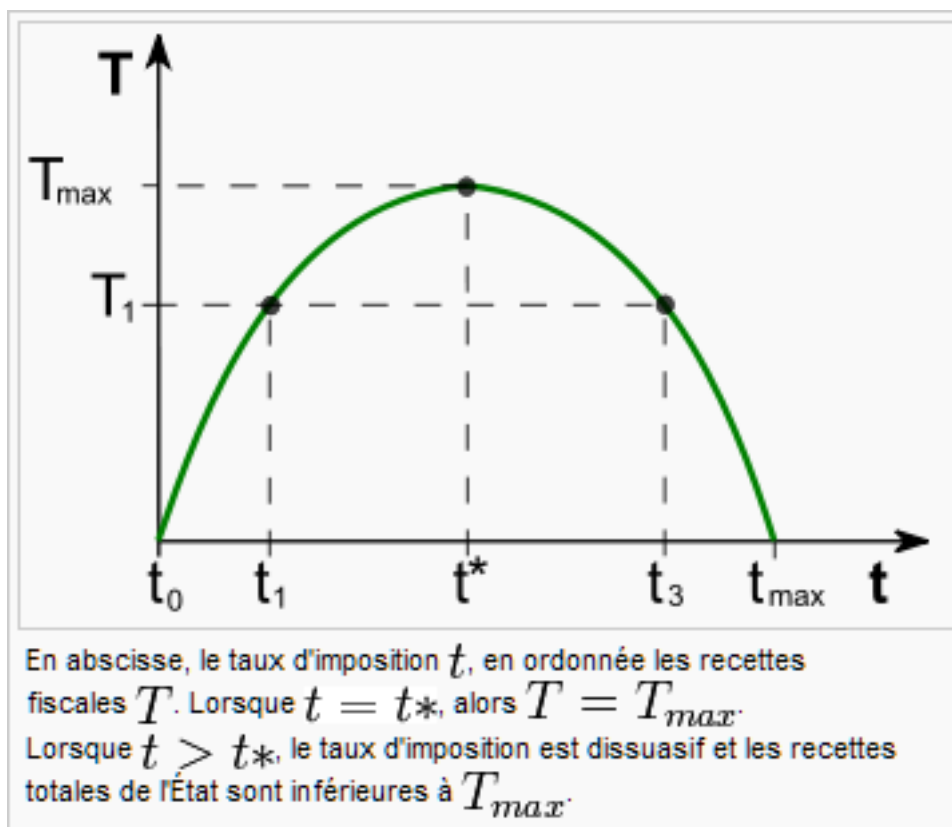
Dans une approche originaire, le concept d'"**évasion fiscale**" renvoyait seulement à des procédés qui permettent également de se soustraire à l'impôt, mais en ayant en l'occurrence recours à des dispositifs légaux, notamment en utilisant à bon escient des lois qui exonèrent expressément certaines opérations, quels que soient les motifs de ces exonérations. Néanmoins, la pratique a démontré que la combinaison de divers mécanismes légaux d'exonération fiscale peut induire des situations dans lesquelles la légalité finale des opérations concernées est douteuse : par exemple, bien que rien n'interdise d'installer son domicile ou une succursale d'entreprise dans un pays étranger, un certain nombre de domiciliations dans des "paradis fiscaux"

notamment peuvent être juridiquement et fiscalement contestables, même si les montages juridiques mis en œuvre successivement ne contreviennent pas, directement et formellement, aux lois en vigueur.

Dès lors, de nos jours, c'est plus fréquemment le concept d'"**optimisation fiscale**" qui est utilisé pour désigner l'usage pertinent de dispositifs juridiques par les contribuables pour alléger légalement leur charge fiscale (par exemple, déposer des fonds sur un "Livret A", dont les intérêts, à la différence d'autres placements bancaires, ne sont pas imposables). Cependant, certaines modalités d'optimisation fiscale tendent de plus en plus, elles aussi, à être contestées.

Il est évidemment impossible de quantifier les recettes ainsi soustraites annuellement au budget de l'Etat ; néanmoins, les services du ministère des finances en situent le montant entre 60 et 80 milliards d'euros par an. Il n'est pas inintéressant de remarquer que ces chiffres sont souvent sensiblement du même ordre que ceux du déficit annuel du budget de l'Etat !

A. Laffer a schématisé sa théorie par la célèbre "**courbe de Laffer**" (1974), qui met en adéquation les évolutions respectives des taux d'imposition pratiqués et le rendement fiscal de l'impôt.



Cette théorie a connu en son temps une audience certaine. Elle a même inspiré plusieurs politiques nationales, eu égard à la pertinence apparente de ses fondements et à la logique de son argumentation, notamment celle du Président des Etats-Unis Ronald Reagan en 1981.

Néanmoins, si ces aspects ne sont pas aujourd'hui totalement contestés, cette théorie suscite aussi un certain nombre de réserves.

- D'une part, le système fiscal de tout Etat est toujours une combinaison de multiples impôts, de natures diverses, aux mécanismes et aux champs d'application variés : or la théorie de Laffer ne paraît pas uniformément convaincante pour chacune de ces formes d'impositions.
- D'autre part, aucun critère scientifique ne permet en amont de définir avec certitude le taux d'imposition dit "optimum" (ou "taux charnière"), qui constituerait la valeur au-delà de laquelle une augmentation du taux d'imposition serait contreproductive, et qui est évidemment variable selon la nature de l'impôt et selon le contexte économique dans lequel il s'applique. Or le pragmatisme est délicat à utiliser en matière fiscale, quand on sait par ailleurs la susceptibilité des contribuables à l'égard de toute innovation en ce domaine.

Quoi qu'il en soit, les Etats ne peuvent pas augmenter indéfiniment leurs ressources fiscales. L'accroissement et la diversification de leurs dépenses (cf. leçon 5) les contraignent donc à recourir à l'emprunt pour les financer.

B. Le recours à l'emprunt

On a vu précédemment que si la classification économique traditionnelle des ressources des Etats considère l'emprunt comme une ressource "extraordinaire", son usage répété tend parallèlement à faire de lui une ressource "permanente". Aujourd'hui quasiment tous les Etats sont endettés, souvent très lourdement ; pour autant, le recours à l'emprunt doit impérativement être maîtrisé.

1. La banalisation des emprunts de l'Etat

Le problème est simple, et relève d'une évidence : « *il y a des dépenses, il faut les couvrir* ». Les dépenses des Etats étant le plus souvent supérieures à leurs ressources considérées comme ordinaires (essentiellement patrimoniales et fiscales), **le déficit qui en résulte doit être financé par l'emprunt**. Ainsi, aujourd'hui, **l'emprunt est devenu un mode de financement "banal" des charges de l'Etat**.

Historiquement, la méfiance de principe à l'égard des emprunts d'Etat qui prévalait à l'époque des finances publiques classiques a fait place à une attitude plus nuancée (cf. leçon 1). Cette mutation a été fortement influencée - voire conditionnée - par des impératifs économiques et financiers ; elle est donc intimement liée à la transformation du rôle de l'Etat dans le cadre des finances publiques modernes. La portée économique et la perception sociologique des emprunts se trouvent dorénavant profondément modifiées, en ce qui concerne tant l'Etat emprunteur que les prêteurs eux-mêmes.

Il faut en effet rappeler que les emprunts publics constituent une **prestation pécuniaire volontaire de la part des prêteurs**, à la différence de l'impôt qui est prélevé par voie d'autorité. Le déclin de la méfiance qui a longtemps pesé sur le recours public à l'emprunt permet donc aujourd'hui aux emprunteurs publics de trouver plus aisément les fonds dont ils ont besoin.

Dans le même temps, les Etats ont très sensiblement modifié les modalités juridiques de leur recours à l'emprunt, et notamment l'autorisation d'emprunter donnée par le Parlement a été notablement assouplie.

Alors que sous la III^{ème} République chaque emprunt devait être autorisé par une loi spéciale qui en plafonnait le montant, l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 15) (cf. leçon 3) consacre l'atténuation du rôle de la représentation nationale, en disposant simplement qu'une **"autorisation générale" annuelle d'emprunter est donnée dans chaque loi de finances**, laissant ainsi au Gouvernement le soin de fixer par décret les conditions desdits emprunts ; ce mécanisme est pérennisé par la LOLF.

LOLF – article 26 (extraits) :

« (...) »

4° L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros. (...) »

LOLF – article 34 (extraits) :

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année : (...) »

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ; (...) »

Dans les faits, l'histoire financière de la France a longtemps été jalonnée de "grands emprunts", essentiellement auprès des particuliers : tel est le cas notamment des "emprunts Pinay" en 1952 et 1958, de l' "emprunt Giscard d'Estaing" en 1973 ou de l' "emprunt Balladur" en 1993.

En savoir plus : Les grands emprunts

Ces grands emprunts, qui portent le nom de leur instigateur, interviennent à des moments particulièrement difficiles sur le plan économique, et se voient donc assigner des objectifs précis. Ainsi, l' "**emprunt Pinay**" de 1952 visait à encourager le retour en France de capitaux placés à l'étranger, et celui de 1958 à accompagner le plan de stabilisation de l'économie ; l' "**emprunt Giscard d'Estaing**" de 1973 était considéré comme une opération d'accompagnement des suites budgétaires et financières du premier choc pétrolier ; l' "**emprunt Barre**" de 1977 tendait à moderniser l'économie parallèlement à la mise en œuvre du "plan Barre" ; quant à l' "**emprunt Balladur**" de 1993, il avait pour objectif de stimuler la relance de l'emploi et des entreprises.

Ces procédures lourdes et complexes – et spectaculaires ! – se sont progressivement raréfiées, même si l' "**emprunt Sarkozy**" lancé en 2009 a pu sembler renouer avec elles ; en réalité, ce dernier a été directement dicté par des impératifs nationaux et européens dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), à savoir rassurer les marchés et nos partenaires en voulant donner une impulsion spécifique et visible à la relance, après quelques mois de crise économique et financière.

Afin de s'adapter aux transformations du contexte économique mondial, provoquées notamment par les chocs pétroliers et la forte montée concomitante des déficits publics, les techniques d'émission des emprunts d'Etat ont, elles aussi, été considérablement simplifiées. Ainsi, depuis le début des années 1980, dans le cadre d'une réformation en profondeur de son système financier – et à l'instar de la plupart des pays développés – l'Etat français, émet l'essentiel de ses emprunts auprès des marchés financiers et des particuliers sous forme d'**obligations assimilables du Trésor (OAT)**. Il s'agit d'obligations le plus souvent à taux fixe, émises pour une durée pouvant varier de 7 à 50 ans, et qui présentent une double particularité : pour l'Etat la possibilité d'émettre de nouvelles obligations rattachées à une émission antérieure, et pour le prêteur la faculté d'échanger ses titres en cours de validité contre des titres comparables. Par le biais du Trésor public, l'Etat dispose ainsi en permanence de ressources d'emprunts renouvelées.

Ces nouvelles procédures constituent un immense avantage en termes de facilité et de disponibilité, par rapport aux grands emprunts antérieurs. Toutefois, le fait de pouvoir disposer régulièrement et commodément de ces ressources peut avoir des effets pernicioseux, dans la mesure où le caractère exceptionnel d'un financement qui est par essence remboursable se trouve ainsi estompé.

2. Emprunts et maîtrise de l'endettement public

A la différence des personnes privées, l'Etat peut jouir d'une certaine liberté en ce qui concerne non seulement les procédures mais aussi les conditions de ses emprunts, qui sont le plus souvent déterminées par le Gouvernement (donc par l'emprunteur, et non par le prêteur). Il lui est en principe facile de garantir le succès de ces opérations, en rendant attractives les modalités de ses emprunts. Par le passé, notamment lors des "grands emprunts" précédemment évoqués, cette attractivité a été assurée par l'instauration d'avantages fiscaux sur les intérêts versés, et/ou par l'indexation sur l'or ; aujourd'hui encore, certaines OAT sont indexées sur l'inflation. Mais c'est surtout en jouant sur les **taux d'intérêts** que l'Etat peut avoir la faculté de rendre ses emprunts attractifs : paradoxalement, la maîtrise des taux par l'emprunteur n'est pas toujours ici synonyme de taux bas ; bien au contraire, l'Etat peut être tenté de pratiquer des taux d'intérêts élevés – comme cela a été le cas pour les "grands emprunts" – afin de drainer à coup sûr des capitaux, mais sous peine, évidemment, d'accroître la charge de sa dette. La conjugaison de ces divers moyens a d'ailleurs pu parfois se retourner contre l'Etat, lorsque certains de ses emprunts ont connu un tel succès qu'ils lui ont finalement coûté très cher.

En savoir plus : La question des taux d'intérêt des emprunts

Des taux d'intérêt élevés ont parfois conduit la France à acquitter, au titre du paiement des intérêts ("charge de la dette"), des sommes bien supérieures au montant du capital emprunté. Ainsi, dans le cadre de l'emprunt Giscard d'Estaing, l'Etat avait emprunté 7,5 milliards de Francs mais a versé au total 40 milliards sur 15 ans au titre des d'intérêts de cet emprunt.

A l'inverse, bien évidemment, ces taux élevés ont été très avantageux pour les prêteurs, bénéficiaires par ailleurs - là encore pour des questions d'attractivité - d'avantages financiers et fiscaux.

Cette latitude est aujourd'hui plus restreinte, les marchés financiers étant en mesure de dicter leurs taux, au gré de la fiabilité économique et de la solidité financière des Etats emprunteurs. De nos jours, l'attractivité de la plupart des emprunts de l'Etat français est assurée par la souplesse inhérente au mécanisme des OAT. Elle a pour conséquence, pour l'Etat, une disponibilité permanente de fonds qui banalise donc le recours à ces financements.

Pourtant, **les Etats doivent maîtriser leur endettement pour des raisons économiques** évidentes : en effet, tout emprunt implique, non seulement le remboursement à terme du capital emprunté (même si les échéances sont lointaines), mais encore, pendant toute sa durée, le versement d'intérêts qui viennent alourdir considérablement les dépenses définitives de l'Etat (cf. leçon 5). Ce sont là des contraintes financières souvent très lourdes par leurs répercussions économiques, et qui sont parfois susceptibles d'hypothéquer pour l'avenir certaines politiques publiques. A cet égard, il faut rappeler qu'existe un débat récurrent qui met ces contraintes considérables en regard de l'opportunité pour un Etat de réaliser des investissements lorsqu'il ne peut les financer que par l'emprunt.

Remarque

C'est à ce propos que certains condamnent les emprunts publics au motif qu'ils aboutissent à **faire peser les dépenses d'aujourd'hui sur "les générations futures"**, lesquelles seront donc confrontées non seulement au remboursement du capital emprunté mais aussi au versement d'intérêts pendant toute la durée de ces emprunts.

A cet égard, on peut en toute logique accrédi-ter cette thèse lorsque lesdits emprunts servent à financer des dépenses "ordinaires", de fonctionnement (l'Etat vivrait alors "au-dessus de ses moyens"), ou si l'endettement de l'Etat est tel que la charge de la dette absorbe une part déterminante de ses dépenses, aux dépens du financement de ses missions essentielles.

En revanche, si les emprunts permettent de financer des investissements collectifs ou la recherche par exemple (et d'une manière générale toute action dont ces générations futures tireront profit), s'ils contribuent ainsi au dynamisme et à la croissance économiques du pays, leur bien-fondé peut ne pas paraître par principe contestable.

Au-delà de ces considérations, la France et ses partenaires européens doivent également maîtriser leur endettement pour respecter les **contraintes qui ont été posées dans le cadre de l'UEM** (cf. leçon 2). La limitation de l'endettement public à 60 % du PIB, et corrélativement celle des déficits publics à 3 % de ce même PIB, ont été instaurées en tant que règles de saine gestion des finances publiques, mais aussi pour encadrer la convergence puis la stabilité des économies de l'ensemble des Etats membres. La complémentarité de ces deux objectifs n'est pas à démontrer ici. Pour autant, enfreindre délibérément ces règles constituerait par principe une entrave à l'homogénéité voulue pour l'UEM, et une atteinte à la solidarité européenne qu'elle veut instaurer.

La **crise financière et économique de 2008** avait déjà conduit à relativiser la portée de ces exigences européennes, ou du moins à les mettre momentanément entre parenthèses (puisque les normes initiales avaient été largement dépassées par tous les Etats membres, le "cas" de la Grèce en ayant été une illustration paroxystique).

La **pandémie de Covid-19** a amplifié ce processus, et la clause dérogatoire introduite en 2011 par le "Six-pack" - qui désormais autorise expressément les Etats membres, dans une situation de crise généralisée, à s'écarter de leurs obligations en matière de déficits publics et de dette publique - a été activée le 23 mars 2020, afin de leur permettre de prendre en compte les dimensions socio-économiques et financières de cette pandémie, puis prorogée jusqu'au 31 décembre 2023 consécutivement à la **guerre en Ukraine** (Cf. Leçon 2). Le Parlement européen a validé, le **23 avril 2024**, une réforme du Pacte de stabilité et de croissance destinée à assouplir les conditions et modalités de mise en oeuvre de ces exigences européennes (Cf. Leçon 2 - Section 3 - § 2 - C).

Il n'en reste pas moins que les Etats sont tenus, juridiquement et rationnellement, de ne pas s'endetter au-delà de ces normes qu'ils ont eux-mêmes fixées.

A cet égard, la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** (Cf. Leçon 3 - section 5) ajoute à la LOLF une disposition aux termes de laquelle « *le Gouvernement présente, avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat* ». Il s'agit en l'occurrence, et ce préalablement à l'examen annuel par le Parlement du projet de loi de finances, de situer précisément les décisions budgétaires à venir dans le contexte d'endettement de la France.

La pression fiscale et le recours à l'emprunt étant l'une et l'autre contraints par des considérations économiques, il est indéniable que les ressources des Etats sont quantitativement limitées. Dans le même temps, la question se pose de savoir si ces Etats sont néanmoins en mesure d'agir sur le contexte économique par les biais de leurs ressources.

§2. Ressources de l'Etat et interventionnisme économique

Le budget de l'Etat constitue incontestablement un support essentiel de ses **politiques économiques**. En matière de ressources, on est a priori tenté de penser que les actions que l'Etat peut mener à ce titre sont moins aisées et moins malléables qu'elles ne le sont en matière de charges (cf. leçon 5). En effet, on sait qu'une action économique délibérément menée par le biais des dépenses de l'Etat lui permet en principe de cibler directement et immédiatement un secteur d'activité précis à développer, ou une catégorie d'agents économiques à soutenir. Une action économique par le biais de ses recettes paraît de ce point de vue plus délicate, les ressources publiques ayant pour objectif premier de procurer à l'Etat les moyens financiers pour faire face à ces dépenses.

Si ce postulat n'est pas contestable, il faut néanmoins le nuancer, dans la mesure où la diversité des impositions qui coexistent dans tout système fiscal autorise une **sélectivité des prélèvements**. Cette sélectivité, du moins dans son principe, peut constituer l'un des moyens de mener des actions visant à réguler le tissu économique national, voire par là même d'accroître la compétitivité internationale de l'Etat (sur les différentes approches de l'interventionnisme, cf. leçon 1, et plus particulièrement la section 3). Ces stratégies connaissent cependant des limites.

A. Stratégies budgétaires et ressources de l'Etat

On ne peut évoquer des "stratégies" budgétaires en matière de ressources publiques sans revenir brièvement sur le concept de neutralité budgétaire qui a longtemps prévalu (cf. leçon 1), et à travers ce concept sur la notion de "**neutralité fiscale**". Cette dernière suppose que l'impôt, dans son principe et dans ses modalités d'application, n'ait pas d'influence délibérée sur le comportement du contribuable : en d'autres termes, l'impôt, quel qu'il soit, ne devrait être ni incitatif ni dissuasif au sens où il le conduirait à tenter de modifier sa contribution financière à l'activité économique nationale. Cet objectif, formulé de manière aussi absolue, est bien évidemment utopique : au-delà de l'illustration symbolique que l'impôt sur les portes et fenêtres a pu apporter en son temps (cf. leçon 1), il est en effet patent que chaque contribuable demeure sensible, financièrement et psychologiquement, aux prélèvements qui vont peser sur lui.

Conscients de l'inévitable impact que leurs décisions fiscales leur permettent d'avoir sur les comportements des agents économiques, les Etats élaborent donc des **stratégies fiscales**, susceptibles non seulement d'accroître leurs ressources, mais aussi de moduler à leur gré l'activité de certains secteurs économiques par le biais de la fiscalité (Sur la question de l'interventionnisme fiscal, cf. Cours UNJF : [Marie Christine STECKEL-ASSOUERE – Contentieux fiscal – leçon 2 – section 1 §2 B](#)). Pour mettre en œuvre cet important pouvoir, ils peuvent jouer, distinctement ou simultanément, sur la **nature de l'impôt** ou sur son taux. Ainsi, il va de soi que

l'instauration d'une exonération fiscale pour certaines activités va encourager l'extension desdites activités, et probablement même susciter la création de nouvelles entreprises dans ce secteur ; à l'inverse, l'extension d'un type d'imposition à une activité qui y échappait jusque là – voire la création d'un nouvel impôt – peut avoir pour effet de ralentir le secteur économique concerné.

L'Etat peut obtenir des effets sensiblement identiques en modulant les **taux des impôts** : tout naturellement, l'augmentation d'un taux est censée avoir un effet ralentisseur, et son abaissement un effet stimulant.

A cela il faut ajouter que par le biais d'**exonérations** et de **dérogations**, l'Etat peut avoir aussi pour objectif d'influencer le comportement des agents économiques.

Deux observations s'imposent néanmoins ici.

- D'une part, les Etats ont la faculté de conjuguer et de diversifier ces effets, puisque les systèmes fiscaux nationaux sont constitués d'une pluralité d'impôts : dès lors un choix pertinent d'actions fiscales sélectives, concomitantes et complémentaires, peut offrir des leviers variés pour agir sur les acteurs économiques.
- D'autre part, on a déjà vu, en évoquant précédemment les dépenses fiscales, que la plupart des exonérations fiscales sont instaurées en considération de finalités incitatives ; il n'est en effet pas neutre pour l'Etat de mettre en place une fiscalité dérogatoire, et l'objectif est alors au moins autant d'alléger la charge fiscale des catégories concernées que de les motiver à modifier leurs comportements économiques.

Quant au recours à l'emprunt, et outre le fait que l'Etat a un indispensable besoin de se procurer par son intermédiaire les ressources que la fiscalité n'a pas suffi à générer, il peut aussi permettre d'avoir une influence sur l'activité économique. Il suffit ici d'évoquer ce que l'on appelle l'"**effet d'éviction des emprunts**".

Concrètement, tout prélèvement public a un effet d'éviction, en ce sens qu'il soustrait au profit de l'Etat des sommes qui auraient pu faire l'objet d'un usage autre par leurs détenteurs : ainsi, il "évince" ces sommes du circuit de l'initiative privée. Cet effet général est toutefois plus particulièrement notable en ce qui concerne les emprunts, qui ont par essence pour objet de **drainer l'épargne disponible** (en faisant par ailleurs usage de procédés incitatifs précédemment évoqués).

Or, si l'Etat n'avait pas émis un emprunt attractif, il n'est pas certain que cette épargne aurait été, partiellement ou en totalité, orientée vers des investissements productifs par ses détenteurs. Dès lors, en empruntant, notamment auprès des particuliers, l'Etat peut orienter certains choix économiques.

Cette faculté peut également exister au moment où l'Etat rembourse lesdits emprunts, puisqu'il s'agit alors de remettre à la disposition de l'initiative privée des fonds dont l'usage lui avait momentanément échappé ; ceci a pu parfois conditionner le remboursement anticipé de certains grands emprunts d'Etat.

Néanmoins, ces moyens dont peut disposer l'Etat pour moduler ses ressources peuvent n'avoir qu'une portée limitée.

B. Portée et limites des actions économiques par les ressources publiques

C'est d'abord le **débat récurrent entre "libéralisme" et "interventionnisme"** qu'il faut de nouveau évoquer ici : les Etats contemporains peuvent-ils se dispenser de tenter d'agir sur le tissu économique, ou doivent-ils au contraire s'efforcer de le modifier pour le réguler ?

On sait que le libéralisme, au sens où on l'entend aujourd'hui, n'exclut pas que les Etats soient présents dans la vie économique nationale et internationale. C'est davantage la forme de ces interventions que leur principe qui est l'objet des débats actuels, et l' "interventionnisme par les ressources" n'y échappe pas (cf. cette même interrogation à propos des charges de l'Etat : leçon 5).

A cet égard, la question est donc de savoir si les Etats disposent de réels moyens pour **réguler l'économie nationale en jouant sur leurs ressources**, et, dans l'affirmative, si ces actions peuvent leur permettre de **rétablir des équilibres économiques** et de **redonner de la compétitivité à certains secteurs de l'économie nationale**.

Cette question est duale, dans la mesure où, on l'a vu, les ressources publiques peuvent avoir deux fonctions, certes complémentaires mais néanmoins distinctes : quantitativement, elles doivent permettre de financer des

dépenses publiques ; qualitativement, elles doivent être pertinemment adaptées et modulées pour permettre de réaliser des politiques publiques définies par ailleurs.

Néanmoins, les stratégies retenues pour satisfaire à ce double objectif peuvent se heurter à des obstacles, voire des limites, susceptibles de les détourner, temporairement du moins, de leurs buts.

Au titre de ces limites, il faut d'abord évoquer divers éléments que l'on peut rattacher au **comportement du contribuable**. En effet, ce dernier n'a pas toujours la réaction que l'on peut rationnellement attendre face à une réforme fiscale, ou même plus simplement à la modification du taux d'un impôt.

- Ceci est imputable, en premier lieu, à une méconnaissance générale des mécanismes fiscaux par les contribuables, méconnaissance dont l'impact varie selon le type d'imposition : ainsi, la fiscalité sur la consommation (la TVA en particulier) est plus perceptible et donc plus sensible, dans la mesure où elle s'exprime directement et immédiatement dans les prix ; alors que la fiscalité sur les revenus du travail, par exemple, a le plus souvent un impact plus limité (et ceci est probablement encore plus vrai dans les Etats où ce type d'impôt est perçu "à la source", c'est-à-dire, plus concrètement, retenu avant versement de la rémunération au salarié). Dès lors, celles des modulations du système fiscal qui sont immédiatement perceptibles atteignent en général plus efficacement leur but que les autres.
- En second lieu et en conséquence, le contribuable fait souvent preuve de réactions "passionnelles" – par exemple, il va momentanément freiner ses achats de produits pour lesquels la TVA a, visiblement, augmenté – qui vont retarder d'autant l'efficacité des mesures fiscales adoptées, mais sans pour autant les rendre inefficaces à terme puisque l'expérience prouve que de telles réactions sont généralement limitées dans le temps.

Une deuxième limite potentielle à l'efficacité des stratégies fiscales est exogène : elle tient aux procédures et à la **répartition des compétences constitutionnelles en matière fiscale**. La Constitution du 4 octobre 1958 (article 34) réserve en effet au législateur, au nom du principe du consentement à l'impôt, la compétence pour fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », ce qu'il fait par l'intermédiaire des lois fiscales et de la loi de finances. Or, la lourdeur de la procédure législative, et parfois sa longueur, constituent souvent une entrave à l'indispensable "flexibilité fiscale", dès lors que l'on souhaite l'efficacité immédiate de certaines mesures ; néanmoins, ces obstacles sont pratiquement contournables, notamment en ayant recours aux procédures prévues par l'article 38 de la Constitution.

Par ailleurs, cette lenteur, même relative, peut aussi retarder indirectement l'effet de la réforme, son évocation au cours des travaux parlementaires pouvant conduire le contribuable à certaines anticipations (achats "massifs" de certains produits avant une hausse de TVA par exemple).