

Commerciales et des sciences de gestion

Université d'Oran2

Plan du cours de finances publiques pour les étudiants de deuxième année

- I- Définition des finances publiques et leur place dans la théorie économique
 - a) Définition et champs d'étude.
 - b) L'évolution des finances publique depuis la première guerre mondiale jusqu'à nos jours (Les finances publiques et la théorie économique)

- II- Les finances publiques et l'engagement gouvernemental
 - a) Les grands principes du droit budgétaire (unicité ; annualité, universalité ; spécialité, sincérité
 - b) Les prélèvements obligatoires : Le système fiscal : la nature des prélèvements obligatoires, les principes fondamentaux de l'impôt, les techniques de l'impôt et catégories de prélèvement)
 - c) Les limites des prélèvements obligatoires (celle de l'efficacité de prélèvements obligatoires et l'autre liée à la légitimité des prélèvements : la courbe de LAFFER)

- III- Les composantes de la finance publiques et procédures d'exécution des dépenses et des recettes
 - a) Les quatre composantes : dépense, les recettes, le solde et la dette)
 - b) Les règles d'exécution des dépenses et des recettes

- IV) Le déficit et endettement public
 - a) Concepts et dynamique de la dette publique
 - b) Les enjeux de la dette publique

Références

- 1) Baziadoly Sophie, les finances publiques, Edition PUF, 4^{ème} édition 2008
- 2) Etienne Douat et Xavier Badin , Finances publiques, édition PUF, 2006
- 3) Gil Desmoulin ; « Finances publiques de l'Etat » ; vuibert, France, 2008.
- 4) Jean Marie Monnier, les finances publiques, La documentation française 2010
- 5) Saidji Luc, Albert jean Luc, « finances publiques », édition Dalloz, 2007.
- 6) Vincent Uher et Frédéric Brigaut, Finances publiques, Armand Collin 2015

Chapitre 1^{er} Définition des finances publiques et leur place dans la théorie économique

c) Définition et champs d'étude.

d) L'évolution des finances publique depuis la première guerre mondiale jusqu'à nos jours (Les finances publiques et la théorie économique)

a) Définition et champs d'étude

Les finances publiques sont l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics. Selon le critère organique, les finances publiques peuvent être aussi présentées comme l'ensemble des règles gouvernant les finances de l'Etat, des collectivités locales, des organismes de la sécurité sociale, des établissements publics et de toutes autres personnes morales de droit public. C'est un champ à la croisée du droit fiscal, du droit constitutionnel ainsi que la comptabilité publique. Les finances publiques relèvent des sciences sociales et ont pour objet l'étude du phénomène financier public dans sa globalité : ressources, charges, trésorerie, procédures budgétaires et comptables, politique budgétaire et dont les principales protagonistes sont les Etats, les collectivités territoriaux, les entreprises et les établissements publics, ainsi que les organismes sociaux et internationaux. A l'intérieur du secteur général de la finance, celui de la finance publique concerne le financement, le budget et la comptabilité des Etats et des autres collectivités territoriales (régions, département, communes). Dans la plupart des pays, l'institution centrale en matière de finance publique est le ministère des finances, des banques centrales, des organismes para-étatique (ex sécurité sociale, services publics non concédés au privés etc...).

Les finances publiques sont constituées de l'ensemble des recettes et des dépenses des administrations publiques (APU). Ces dernières comprennent les administrations publiques centrales (APUC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO).

- 1) Les APUC sont l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui regroupent des établissements dont l'action est financée en partie par l'Etat (par l'affectation des taxes ou des subventions). Ces ODEC remplissent des fonctions diverses, notamment les services publics généraux (exemples les centre de recherche), l'éducation et l'enseignement supérieur, les affaires économiques (les institutions pour la recherche d'emploi) la protection sociale (le fonds d'aide au logement), la santé etc.
- 2) Les APUL regroupent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Les collectivités locales sont constituées des collectivités territoriales (communes, wilaya etc). Quand aux ODAL, ce sont des institutions publiques dont l'action est locale (lycées, collèges, chambre de commerce etc
- 3) Les ASSO comprennent des régimes d'assurance sociale, les organismes qui participent au financement de la sécurité sociale (fonds de réserve de la retraite) les établissements de santé.

Dans la comptabilité nationale, les organismes et établissements qui sont rattachés aux administrations publiques ont une activité non marchande ou une activité marchande dont les recettes couvrent moins de 50% de leurs couts de production. Ainsi les APU n'englobent pas les entreprises publiques ni les établissements publics dont les activités marchandes couvrent plus de la moitié de leurs couts de production (ex ETO).

Les recettes et dépenses publiques sont un moyen d'intervention de l'Etat (des administrations publiques) dans l'économie et la société, en plus des autres modes tels que les lois et réglementations ou le contrôle des entreprises publiques

b) L'évolution des finances publique depuis la première guerre mondiale jusqu'à nos jours (Les finances publiques et la théorie économique)

Au 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle, domine la pensée libérale du courant des économistes classiques (Walras, Marschal, Paréto, Say etc). Ils font confiance aux mécanismes des prix (la main invisible) pour maintenir les marchés en équilibre à la suite de perturbations (chocs) qui affectent les marchés, En conséquence, l'Etat doit laisser jouer les mécanismes de marché. Il doit se contenter de faire respecter les droits de propriété en assurant la sécurité des biens et des personnes (un rôle minimaliste). Sans droit de propriété, la division de travail n'est pas assurée ou est entravée. L'intervention de l'Etat est ainsi justifiée s'il s'agit de promouvoir la liberté des échanges et la concurrence, et de corriger les défaillances de marché (dans le sens d'une amélioration des résultats des marchés), en luttant contre les pouvoirs des monopoles, en corrigeant les activités privées qui génèrent des activités externes négatives (les taxes contre les pollueurs etc), en fournissant des biens et services de base tel que l'administration générale, la défense, la justice, l'enseignement. Cette conception d'un Etat minimal correspond à ce que l'on appelle l'Etat gendarme pour mettre en avant ses fonctions régaliennes. Les dépenses publiques sont celles de l'Etat central. L'essentiel des dépenses publiques correspondent aux services de base (sécurité des biens et des personnes) et à la charge de la dette. Au 19^{ème} siècle, des principes des finances sont mis en avant notamment pour empêcher que les finances de l'Etat ne nuisent aux activités individuelles privées. Ces principes classiques des finances publiques sont les suivants

Les dépenses publiques doivent être limitées au strict nécessaire. Ce principe découle de la conception de l'Etat minimal. Dans la mesure où les dépenses ordinaires (c'est à dire les dépenses courantes ou dépenses de fonctionnement) sont financées par l'impôt, ce principe doit contribuer à limiter la pression fiscale.

L'impôt doit aussi être léger que possible et neutre. Il a pour fonction de procurer à l'Etat les ressources nécessaires au financement de ses dépenses. Dans la pensée économique classique, l'impôt n'a ni fonction économique ni fonction sociale. On ne conçoit pas l'impôt comme un outil qui permet d'influencer les choix d'allocation des ressources des individus, de stabiliser l'activité économique ou de redistribuer les revenus. En outre, l'impôt doit générer le moins possible de charges pour le contribuable. L'Etat doit chercher à s'assurer le rendement le moins élevé possible des impôts (un montant élevé de recette fiscale) en créant le moins possible de distorsions entre les prix et les rémunérations qui s'établissent sur les marchés

L'équilibre doit être atteint chaque année, le recours à l'emprunt doit être réservé à des circonstances exceptionnelles. Pour respecter ce principe, l'Etat détermine ses dépenses au préalable puis fixe les recettes nécessaires pour couvrir les dépenses. Ainsi les dépenses ordinaires doivent être couvertes par les recettes fiscales. Si l'Etat dégagne un excédent budgétaire, c'est parce qu'il a prélevé trop d'impôt sur les agents économiques privés. Quant au refus d'un déficit, cela suggère que les dépenses de l'Etat ne sont pas considérées comme productives et ne génèrent donc pas de revenus futurs supplémentaires. C'est une explication controversée. Dans les modèles de croissance endogène, les dépenses publiques augmentent la productivité du secteur privé. Dans le courant classique et néo-classique, on ne pense pas non plus au déficit comme un moyen de stabiliser l'activité économique. Enfin, le rejet du déficit repose aussi sur les conséquences de son financement. Un déficit signifie que

les dépenses sont supérieures aux recettes. Pour le corriger, il existe trois voies que l'on appelle aussi modes de financement

- 1) Lever l'impôt,
- 2) créer de la monnaie,
- 3) emprunter.

Ces trois possibilités ne conduisent pas obligatoirement à des situations préoccupantes à moins que les déficits ne s'accumulent chaque année et un surendettement ne rende difficile le recours à chacun de ces choix. En premier l'alourdissement de la fiscalité peut être illimité. En outre, dans la pensée classique, le deuxième principe de la finance publique l'exclut. En second lieu, l'utilisation d'un financement non conventionnelle peut conduire à des situations d'hyperinflation lorsqu'il est destiné à payer des dépenses publiques en forte croissance. Cependant, les effets inflationnistes de la création sont peu palpables lorsque les déficits publics sont limités ou lorsque l'activité économique ralentit fortement. En dernier le recours à l'émission de la dette n'est pas plus illimité, car lorsque la dette d'un Etat augmente continuellement, cet Etat aura tout au tard des difficultés à convaincre les prêteurs qu'il est en mesure de les rembourser. Il devra alors emprunter à des taux d'intérêt de plus en plus élevés ce qui alourdirait son endettement. Dans les faits, le principe de l'équilibre dans bon nombre d'Etat est respecté par plus de crédibilité

Le recours à l'emprunt doit être réservé aux circonstances exceptionnelles. Ce principe est le corollaire du précédent, l'Etat ne doit emprunter que pour financer des dépenses extraordinaires, qui nécessitent la mobilisation rapide d'importantes ressources supplémentaires, par exemple en temps de guerre ou les moments de catastrophes naturelles. Dans ce cas de figure, il n'est pas souhaitable ni possible de recourir à l'impôt (il serait trop élevé et les délais de collecte de recettes fiscales seraient trop longues), même si les conflits engendrent une forte augmentation des dépenses de l'Etat

La perception des finances publiques depuis 1914.

La part des dépenses publiques entre 1914 et 1919 dans le PIB ont doublé, les Etats ont du faire face aux conséquences économiques et sociales de la guerre où il a fallu répondre à de nombreux besoins tant sur le plan économiques (reconstruction) que sur le plan social (pensions aux invalides de guerre, les soins aux blessés et). D'autre part, il fallait aussi des plans de relance de la consommation, de grands travaux publics et de réforme du système économique (ex le New Deal) pour restaurer la confiance et faire face aux divers problèmes liés au ralentissement de l'activité économique (chute de la production, augmentation du chômage, l'adoption des mesures restrictives en matière d'échange etc). La conception du rôle de l'Etat va ensuite évoluer durant les années de dépression (1930), l'interventionnisme se diffuse, motivé par le fait que les mécanismes de marché ne suffisent pas à faire sortir le pays de la crise et par conséquent la nécessité de soutenir (voire diriger) l'économie et d'aider les personnes qui ont été exclues (faillite, chômage etc). Jusque dans les années 1970, période caractérisée par de forte croissance et de surplus financiers (les trente glorieuses) l'Etat intervient de plus en plus dans l'économie dans la société étant donné la nécessité de la reconstruction économique (ce qui a donné naissance à des monopoles naturels (la prédominance des idées keynésiennes) et la naissance du système social, ce qui dans les faits n'a pas engendré une forte augmentation des dépenses dans le PIB étant la forte croissance économique et le faible taux de chômage (une forte contribution budgétaire). Pendant cette période, les déficits étant faibles, il en a résulté de faibles déficits. Cette période a réconforté les idées keynésiennes qui apportaient une justification à l'interventionnisme étatique qui donnaient un rôle actif aux politiques économiques conjoncturelles gouvernementales et à

sa fonction stabilisatrice. L'économie peut être en équilibre (offre globale de biens = demande globale des biens, même s'il existe un chômage important et des capacités de production largement inutilisées (la possibilité d'un équilibre de sous emploi dû à une insuffisance de la demande globale programmée par les producteurs (l'offre va s'ajuster progressivement à la demande, si celle-ci étant faible, les producteurs n'emploieront pas toutes les ressources disponibles en main d'oeuvre et en capital), ce qui en conséquence fait prévaloir toute la dimension de l'interventionnisme lorsque les mécanismes de marché ne permettent pas la réalisation du plein emploi et notamment en période de crise. L'Etat intervient dans la vie économique par divers moyens, notamment par l'attribution de subvention ou l'exonération fiscale des entreprises, en effet, le lien entre les finances publiques et l'économie apparaît comme un phénomène universel, il est probablement plus étroit encore dans les pays en développement, l'action des pouvoirs publics est d'autant plus déterminante que la faiblesse du secteur privée, caractérisée par une insuffisance générale de l'esprit d'entreprise, de l'épargne et des capitaux, elle est plus marquée, l'intervention étatique est donc, dans ces pays, une nécessité.

Cette période est celle aussi où se développent les systèmes de sécurité sociale et marque ainsi l'avènement du welfare qui ont influencé progressivement l'augmentation des dépenses sociales dans les dépenses publiques. Cependant, durant les années 1970, des mesures de relance adoptées vont devenir inadaptées dans un contexte d'ouverture pour avoir favorisé beaucoup plus les importations de biens et la hausse des prix domestiques à cause de la perte de compétitivité et une diminution des exportations, il en résulte des déséquilibres qui viennent s'ajouter aux déséquilibres budgétaires. A partir de ce renouvellement théorique, il en a résulté le travail de Musgrave (1956) que l'interventionnisme étatique a consisté à réaliser trois grandes fonctions : l'allocation des ressources (corriger les défaillances des mécanismes du marché), la redistribution des revenus (réduction des inégalités : allocations familiales, aide au logement) et la stabilisation de l'activité économique (la correction des déséquilibres macroéconomiques).

Au début des années 1980, des critiques vont se développer contre l'interventionnisme. Différentes critiques ont été avancées à ce titre, notamment la faible rentabilité des entreprises publiques, un poids excessif de la fiscalité, les déséquilibres macro économiques (inflation, déficit budgétaires) liés aux politiques de relance, le coût élevé et les effets pervers des systèmes de la protection sociale qui a amplifié « l'amplitude des assistés ». C'est une période caractérisée aussi par des privatisations, déréglementation, réduction d'impôts, pour avoir donné l'émergence aux thèses monétaristes liées en partie à la mise en place de politiques monétaires destinées à la lutte contre l'inflation. Même si dans un ensemble de pays on assista à une période de désinflation, néanmoins, sur le plan des finances publiques, la hausse des taux d'intérêt prise par les banques centrales s'est traduit par une forte augmentation des dépenses publiques consacrées au remboursement des intérêts sur la dette qui pèse aussi sur l'activité économique, il en résultait des dépenses publiques supplémentaires (indemnités de chômage) et une réduction des rentrées et l'on a constaté que durant cette période les déficits se creusent et l'endettement public se sont accrus.

Paradoxalement, durant cette période les conceptions du rôle de l'Etat évoluent même si on est conscient des limites de l'Etat providence, mais d'un autre côté, il y a aussi les dérives du libéralisme (hausse des prix et services publics privatisés qui ne sont pas traduits par une meilleure allocation, un délaissement des services de réfection des activités d'entretiens des anciennes activités publiques privatisées etc. Durant cette période, les dépenses sociales sont en hausse à cause de la persistance du chômage élevé, du développement de la précarité et du vieillissement de la population (retraites, santé etc) et il est difficile de connaître son évolution. En plus, l'endettement public croissant s'est traduit

par une charge élevée de la dette pour amener les Etats à faire face à la nécessité de réduire les déficits, surtout lorsqu'il s'agit de respecter les engagements régionaux(l'adhésion monétaire à l'UE : réduction des déficit à hauteur de 3% du PIB, les dettes publiques inférieures à 60% du PIB). Un intérêt gouvernemental est perceptible pour contrôler la progression des dépenses publiques ou à accroître les recettes fiscales pour permette ce qui a permis à certains Etats à stabiliser la part des dépenses publiques dans le PIB.

Conclusion

En définitive, l'extension de l'interventionnisme étatique dans la vie économique s'est traduit par des changements profond des finances publiques (élargissement des compétences budgétaires des différents secteurs d'administration publiques, une transformation des dépenses publiques, un poids élevé des prélèvements obligatoires et enfin une contrainte de financement des déficits publiques qui est devenue une particulièrement forte dans certains pays.