

Économie des finances publiques

Économie des finances publiques

Cours

Florence Huart

2^e édition

DUNOD

Mise en page : Belle Page

<p>Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.</p> <p>Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements</p>		<p>d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.</p> <p>Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).</p>
--	--	--

© Dunod, 2012, 2016

5 rue Laromiguière, 75005 Paris
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-074592-0

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

T able des matières

Avant-propos	XV
Abréviations	XVII
Introduction. L'évolution des finances publiques sur longue période	1
I. Du XIX ^e siècle à la Première Guerre mondiale	2
II. Au cours de la période de l'entre-deux-guerres	7
III. De la Seconde Guerre mondiale au début des années 1980	8
IV. À partir des années 1980	10



Première partie

Le budget des administrations publiques

Chapitre 1. Le budget de l'État	15
I. Les lois de finances	15
A. Les trois catégories de lois de finances	15
B. Le projet de loi de finances de l'année	16
C. L'article d'équilibre de la loi de finances	17
II. La structure du budget	20
A. Les recettes du budget général	20
B. Les dépenses du budget général	21
III. Les grands principes du droit budgétaire	24
A. Le principe de l'unité	24
B. Le principe de l'annualité	24
C. Le principe de l'universalité	26
D. Le principe de la spécialité	27
E. Le principe de sincérité	29

IV. La procédure budgétaire	29
A. La préparation du budget	29
B. Le vote du budget	30
C. L'exécution du budget	31
D. Le contrôle du budget	34

↳ Compléments au chapitre 1 en ligne

Chapitre 2. Le budget des collectivités locales **35**

I. Les compétences budgétaires des collectivités locales	35
A. Les compétences reconnues par la loi	35
B. La théorie du fédéralisme budgétaire	36
II. Le cadre budgétaire des finances locales	42
III. La structure des dépenses et recettes locales	44
A. Les dépenses locales	44
B. Les recettes locales	46
C. La fiscalité locale	48
IV. Les enjeux de la décentralisation	53
A. Le degré d'autonomie financière des collectivités locales	53
B. Le rôle de péréquation des concours financiers de l'État	55

↳ Compléments au chapitre 2 en ligne

↳ Chapitre A. Le budget de la Sécurité sociale en ligne

I. Les modèles de protection sociale	
A. Les caractéristiques des différents modèles	
B. Les causes de l'État providence	
II. Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS)	
III. Les spécificités des dépenses sociales	
A. L'évolution des prestations de protection sociale	
B. Les différences internationales dans l'étendue de la protection sociale	
IV. La fiscalisation des recettes sociales	
A. Le phénomène en France	
B. Le financement de la protection sociale dans l'UE	

- I. Le cadre financier du budget de l'UE
 - A. La procédure budgétaire communautaire
 - B. Les principes fondamentaux du budget communautaire
 - C. Les perspectives financières pluriannuelles
- II. Le financement du budget de l'UE
- III. Les dépenses de l'UE
- IV. Les particularités du budget de l'UE
 - A. Un budget dépendant des contributions des États membres
 - B. Un budget sans impôt européen
 - C. Un budget avec une structure déséquilibrée

Deuxième partie

Les dépenses publiques

Chapitre 3. L'évolution des dépenses publiques 59

- I. Le niveau des dépenses publiques 59
- II. La structure des dépenses publiques 62
 - A. Dépenses publiques par nature 62
 - B. Dépenses publiques par fonction 63
 - C. Dépenses publiques par secteur 66

Chapitre 4. Les déterminants de la taille du gouvernement 69

- I. Le revenu par habitant 69
- II. La protection sociale et la répartition des revenus 72
- III. L'effet de déplacement 75
- IV. L'effet prix 76
- V. La démographie 77
- VI. L'ouverture sur l'extérieur 80
- VII. Les choix publics 81

⏏ **Chapitre C. Les fonctions de l'État**

en ligne

- I. La typologie de Musgrave
 - A. La fonction d'allocation des ressources
 - B. La fonction de redistribution des ressources
 - C. La fonction de stabilisation de l'activité économique
 - D. L'imbrication des trois fonctions et leur poids dans les dépenses publiques
- II. Des enjeux autour des fonctions de l'État
 - A. Allocation : intervention de l'État, liberté et performances économiques
 - B. Redistribution : inégalités de revenu et croissance économique
 - C. Stabilisation : efficacité des politiques économiques, règles et discrétion

⏏ **Chapitre D. La qualité des dépenses publiques**

en ligne

- I. L'impact des dépenses publiques sur la croissance économique dans le long terme
 - A. Dépenses publiques et croissance économique
 - B. Catégories de dépenses publiques et croissance économique
- II. L'efficacité des dépenses publiques
 - A. L'efficacité des catégories de dépenses publiques
 - B. Les indicateurs de qualité des dépenses publiques
- III. Les réformes destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques
 - A. La réforme du processus budgétaire
 - B. La mise en œuvre d'une gestion publique axée sur les résultats
 - C. L'utilisation des mécanismes de marché pour ajuster l'offre et la demande de services publics

Troisième partie

Les prélèvements obligatoires

Chapitre 5. La pression fiscale

87

I. L'évolution de la pression fiscale

87

II. La structure des recettes fiscales

91

III. Les risques d'une pression fiscale élevée	94
A. La limite maximale	94
B. Les risques	95

Chapitre 6. Le système fiscal **103**

I. La nature des prélèvements obligatoires	103
II. Les principes fondamentaux de l'impôt	106
III. Les techniques d'imposition	107
A. L'assiette de l'impôt	107
B. La liquidation de l'impôt	109
C. Le recouvrement de l'impôt	116
IV. L'impôt et les fonctions de l'État	118
A. L'impôt et l'allocation	118
B. L'impôt et la redistribution	119
C. L'impôt et la stabilisation	121
D. La pensée libérale contre l'impôt	122

Chapitre 7. L'approche économique de l'impôt **125**

I. L'impôt et l'efficacité	125
A. L'incidence de l'impôt	126
B. Les distorsions engendrées par l'impôt	136
C. La fiscalité optimale	140
D. La fiscalité correctrice	142
II. L'impôt et l'équité	144
A. La contribution des prélèvements obligatoires à l'équité	145
B. Le degré de progressivité du système fiscal	150
C. Le degré de redistribution	151

⌞↓ Compléments au chapitre 7 **en ligne**

⌞↓ Chapitre E. Les principaux impôts **en ligne**

I. Les impôts sur le revenu	
A. L'impôt sur le revenu	
B. L'impôt sur les sociétés	
C. Les impôts à finalité sociale	
D. Les taxes assises sur les salaires	
II. Les impôts sur la dépense	
A. La TVA	
B. Les contributions indirectes (droits d'accise)	

III. Les impôts sur le capital

- A. Les droits d'enregistrement
- B. L'impôt de solidarité sur la fortune

IV. La fiscalité dans l'UE

- A. Les impôts indirects
- B. L'imposition des sociétés et la fiscalité de l'épargne
- C. La concurrence fiscale



Quatrième partie

Les déficits publics

Chapitre 8. Les soldes budgétaires	159
I. Les soldes budgétaires effectifs	159
A. Le solde général de la loi de finances	159
B. Le solde financier	160
C. La notion de déficit public « excessif » au sens du Traité de Maastricht	164
D. Le solde primaire	167
E. Le solde courant	169
II. Les soldes budgétaires théoriques	172
A. Les stabilisateurs automatiques	173
B. Le solde cyclique et le solde structurel	178
Chapitre 9. Les enjeux des déficits publics	183
I. Les modalités de financement des déficits publics	183
A. Le financement monétaire	183
B. L'emprunt	184
II. Les fondements de la discipline budgétaire	186
A. La question de l'efficacité de la politique budgétaire	186
B. Les effets inflationnistes des déficits publics	190
C. La hausse généralisée du coût des emprunts	192
D. Le risque systémique d'une crise de la dette	198
E. Les effets de débordement	199
F. Le biais procyclique et l'impact sur la croissance économique	200
G. Les défis démographiques	201

III. Les stratégies de réduction des déficits publics	201
A. La consolidation budgétaire	202
B. La mise en œuvre du PSC	205
C. Les règles budgétaires	209

⏴ **Compléments au chapitre 9** **en ligne**

Cinquième partie

L'endettement public

Chapitre 10. Les concepts de dette publique **213**

I. Les indicateurs d'endettement	214
A. La dette publique brute	214
B. La dette publique nette	218
C. Le patrimoine des administrations publiques	220
D. Les engagements implicites	221
II. L'ajustement stock-flux	222
III. La structure de la dette	225
A. La structure de la dette de l'État français	225
B. La structure de la dette publique dans les pays de l'UE	227

Chapitre 11. La dynamique de la dette publique **231**

I. La contrainte budgétaire de l'État	231
A. Le solde primaire stabilisant la dette	232
B. L'« effet boule de neige »	235
II. La soutenabilité de la dette publique	237
A. Les approches de la soutenabilité de la dette	237
B. L'endettement public en France est-il soutenable ?	240
C. Les indicateurs de soutenabilité de la dette publique des pays européens	242
D. Les moyens de réduire la dette	244

Chapitre 12. La crise de la dette souveraine dans la zone euro **247**

I. Le contexte de la crise	247
II. Les déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro	249
A. Les disparités de taux d'inflation	250
B. Les disparités de croissance économique	256


C. Les déséquilibres extérieurs	257
D. Les déséquilibres budgétaires	263
III. Les solutions européennes	266
A. Les mesures prises	266
B. Les hésitations	269
C. Une sortie de la zone euro ?	273
Annexe 1. Rappels d'économie élémentaire	275
Annexe 2. La relation inverse entre prix et taux d'intérêt d'une obligation	283
↳ Exercices	en ligne
Sujets d'examen par chapitre (QCM)	
Corrigés des sujets d'examen	
Questions de révision et de réflexion	
Bibliographie	285
Index	295

À Manon, Quentin, Dieynaba, et Brenda

Avant-propos

Nous avons réalisé cette seconde édition en nous appuyant sur notre expérience dans les amphithéâtres de l'Université, les échanges avec les étudiants et les collègues. Nous les remercions pour leurs suggestions.

L'ouvrage est actualisé et remanié. D'une part, les tableaux et graphiques ont été modifiés pour intégrer les données les plus récentes. D'autre part, un chapitre sur la pression fiscale a été intégré dans le corps du texte, et le chapitre sur la crise de la dette dans la zone euro a été complété des derniers événements sur le sujet.

Pour cette deuxième édition, un effort particulier a été fait pour rendre les compléments en ligne visibles et accessibles aux lecteurs. C'est pourquoi des renvois à ces éléments sont signalés par un pictogramme () et la table des matières indique les plans des chapitres complémentaires.

Je rappelle, ici, la richesse de ces compléments en ligne :

- cinq chapitres complémentaires (sur le budget de la Sécurité sociale, le budget de l'Union européenne, les fonctions de l'État, la qualité des dépenses publiques, et les principaux impôts) ;
- des compléments aux chapitres du livre ;
- la version en couleur de tous les graphiques ;
- une bibliographie avec des références pour des lectures complémentaires et des liens directs sur Internet ;
- des sources et documents utiles (adresses de sites sur internet) ;
- des questions de révision et de réflexion, ainsi que des questions à choix multiples (QCM) par chapitre et des tests de QCM couvrant l'ensemble des chapitres (avec corrigés).



Ces compléments sont accessibles via le **QR code** ci-contre ou à l'adresse suivante :

www.dunod.com/contenus-complementaires/9782100745920

Ils sont aussi accessibles à partir de liens créés sur notre site Internet :

<http://florence-huart.univ-lille1.fr>

Abréviations

AFT : Agence France Trésor

APE : Agence des participations de l'État

APU : administrations publiques

APUC : administrations publiques centrales

APUL : administrations publiques locales

ASF : ajustement stock-flux

ASSO : administrations de sécurité sociale

BCE : Banque Centrale Européenne

BERD : Banque Européenne de Reconstruction et de Développement

CAE : Conseil d'analyse économique

CE : Commission européenne

CET : Contribution économique territoriale

COR : Conseil d'orientation des retraites

CPO : Conseil des prélèvements obligatoires

CRDS : contribution au remboursement de la dette sociale

CSG : cotisation sociale généralisée

DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGCL : direction générale des collectivités locales

DGFIP : direction générale des finances publiques

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

EC : European commission

EPCI : établissements publics de coopération intercommunale

FESF : Fonds européen de stabilité financière

FF : franc français
FMI : Fonds monétaire international
FSC : fonds de stabilisation des changes
IMF : International Monetary Fund
IS : impôt sur les sociétés
ISF : impôt de solidarité sur la fortune
LFI : loi de finances initiale
LFR : loi de finances rectificative
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
LR : loi de règlement
Md : milliard
MES : mécanisme européen de stabilité
MESF : mécanisme européen de stabilisation financière
NTIC : nouvelles technologies de l'information et des communications
OAT : obligation assimilable du Trésor
OATi : obligation assimilable du Trésor indexée sur l'inflation
OCDE : organisation de coopération et de développement économique
ODAC : organisme divers d'administration centrale
ODAL : organisme divers d'administration locale
OFL : observatoire des finances locales
ONDAM : objectif national d'assurance maladie
PAC : politique agricole commune
PAMT : politiques actives sur les marchés du travail
PAP : projet annuel de performance
PIB : produit intérieur brut
PISA : programme for international student assessment
PLF : projet de loi de finances
PME : petites et moyennes entreprises
PNB : produit national brut
PO : prélèvements obligatoires
PSC : pacte de stabilité et de croissance

R&D : recherche-développement
RGPP : révision générale des politiques publiques
RMI : revenu minimum d'insertion
RNB : revenu national brut
RSA : revenu de solidarité active
SEC : système européen de comptabilité
TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers
Tm : taux d'imposition marginal
TM : taux d'imposition moyen
TVA : taxe sur la valeur ajoutée

Pays

AU : Australie. AT : Autriche. BE : Belgique. BG : Bulgarie. CA : Canada. CL : Chili. CY : Chypre. CZ : République tchèque. DK : Danemark. DE : Allemagne. EA : euro area (zone euro). EE : Estonie. EL : Grèce. ES : Espagne. FI : Finlande. FR : France. HR : Croatie. HU : Hongrie. IC : Islande. IE : Irlande. IL : Israël. IT : Italie. JP : Japon. KO : Corée du Sud. LT : Lituanie. LU : Luxembourg. LV : Lettonie. ME : Mexique. MT : Malte. NL : Pays-Bas. NZ : Nouvelle-Zélande. NO : Norvège. PL : Pologne. PT : Portugal. RO : Roumanie. SI : Slovénie. SK : Slovaquie. SE : Suède. SW : Suisse. TU : Turquie. UE (EU) : Union européenne. UEBL (BLEU) : Union économique belgo-luxembourgeoise UK : Royaume-Uni. US : États-Unis.

Introduction

L'évolution des finances publiques sur longue période

Avant de décrire une courte histoire des finances publiques en guise d'introduction aux cinq parties du livre, il convient de délimiter le champ des finances publiques, pour bien savoir de quoi l'on parle.

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).

- Les APUC sont l'État central et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui regroupent des établissements dont l'action est financée majoritairement par l'État (via des taxes affectées ou des subventions). Ces ODAC remplissent des fonctions diverses, notamment les services publics généraux (par exemple, le CNRS), l'éducation (universités), les affaires économiques (Pôle emploi), l'environnement (parcs nationaux), la culture (Le Louvre), la santé (l'INSERM), la protection sociale (le Fonds national d'aide au logement).
- Les APUL regroupent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Les collectivités locales sont constituées des collectivités territoriales (régions, départements, communes), des groupements intercommunaux, et de services rattachés aux collectivités locales (les syndicats de communes). Quant aux ODAL, ce sont des institutions publiques dont l'action est locale (lycées, collèges, chambres de commerce et d'industrie, centres communaux d'action sociale...).
- Les ASSO comprennent les régimes d'assurance sociale, les organismes qui participent au financement de la sécurité sociale (par exemple, la Caisse

d'Amortissement de la Dette Sociale, le Fonds de Réserve des Retraites), 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 coûts de production. Ainsi, **les APU n'englobent pas les entreprises publiques** ni les établissements publics dont les activités marchandes couvrent plus de la moitié des coûts de production (par exemple, la RATP).

Recettes et dépenses publiques sont un moyen d'intervention de l'État (des administrations publiques) dans l'économie et la société, en sus des autres modes d'intervention tels que les lois et réglementations ou le contrôle des entreprises publiques. L'ampleur (tableau 1) et la nature des dépenses publiques ont évolué au cours du temps.

Tableau 1 – Part des dépenses publiques dans le revenu national des pays du G7 depuis la fin du XIX^e siècle (en %)

	Allemagne	Canada	États-Unis	France	Italie	Japon	Royaume-Uni	G7
1881-1913	5.5	6.4	2.3	11.7	14.0	17.8	7.1	8.1
1914-1919	38.1	14.3	7.8	43.5	38.6	22.1	44.3	26.1
1920-1938	15.3	9.7	5.9	19.5	25.2	35.5	17.8	16.1
1939-1946	:	31.8	26.5	35.6	34.5	91.7	51.0	38.7
1947-1971	15.1	15.8	17.3	22.7	18.4	24.1	28.4	17.7
1973-1982	29.2	20.7	20.6	37.5	27.9	15.7	37.5	23.6
1983-1995	31.4	24.0	22.8	44.4	39.6	18.5	39.2	27.5
1996-2000	47.2	43.8	:	52.7	48.5	35.2	36.8	:
2001-2007	45.8	39.5	33.6	52.3	47.1	35.0	38.7	38.0
2008-2014	44.9	41.3	38.0	56.2	50.1	39.4	43.6	41.8

: non disponible. Moyennes annuelles.

Sources : données recueillies par Bordo et Jonung (2001) pour la période 1881-1995. Pour les années postérieures à 1995 : IMF, World Economic Outlook Database, October 2015. Les données ne sont pas strictement comparables : il s'agit des dépenses de l'État central pour la période 1881-1995, et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (en % du PIB) après 1995.

I. Du XIX^e siècle à la Première Guerre mondiale

Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, domine la pensée libérale du courant des économistes classiques (Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say...) et néoclassiques (Léon Walras, Vilfredo Pareto, Alfred Marshall...) Ils font confiance

au mécanisme des prix (main invisible) pour maintenir les marchés en équilibre ou restaurer l'équilibre à la suite de perturbations (chocs) qui affectent les marchés. En conséquence, l'État 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. Car sans droits de propriété, la division du travail n'est pas possible ou est entravée¹. L'intervention de l'État 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 de monopole, en corrigeant les activités privées qui génèrent des effets externes (externalités), en fournissant des biens ou services publics que le secteur privé n'est pas en mesure de produire ou fournir, par exemple, des services de base tels que l'administration générale (pouvoirs publics, diplomatie, recouvrement de l'impôt, banque centrale...) la défense, la police, la justice, mais aussi les infrastructures publiques et l'éducation. Cette conception d'un État minimal correspond à ce que l'on appelle « État Gendarme ». Adam Smith a mis en avant les fonctions régaliennes de l'État minimal dans son ouvrage *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776) : la défense, la protection des personnes et la justice, la construction et l'entretien d'ouvrages publics (infrastructures qui facilitent le commerce) ou d'institutions (éducation et formation qui permettent de préserver l'ordre public).

En France, entre la Révolution française et 1914, les dépenses publiques sont celles de l'État central (il n'y a pas de dépenses publiques locales et sociales) et représentent à peu près 11 % de la richesse nationale annuelle. L'essentiel des dépenses publiques correspond aux services de base (notamment l'administration générale et la défense) et à la charge de la dette. Les autres postes de dépenses sont les dépenses de transports et d'éducation.

Au XIX^e siècle, des principes de finances publiques sont mis en avant, notamment pour empêcher que les finances de l'État ne nuisent aux activités individuelles privées. Ces « **principes classiques** » de finances publiques sont les suivants² :

- **Les dépenses publiques doivent être limitées au strict nécessaire.** Ce principe découle de la conception de l'État minimal (*cf. supra*). 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 être aussi léger que possible et neutre.** Il a pour fonction de procurer à l'État 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

1. Phelps (1990) explique comment un gouvernement souverain émerge pour protéger les droits de propriété des gens. Plus récemment, Seabright (2011) explique le rôle des institutions dans le maintien de la confiance, sans laquelle la division du travail n'est pas possible et l'économie de marché ne peut pas fonctionner correctement.

2. D'autres principes budgétaires relatifs à la présentation du budget ont été aussi adoptés (chapitre 1).

l'activité économique ou de redistribuer les revenus. En outre, l'impôt doit gêner le moins possible les contribuables : l'État doit chercher à s'assurer le rendement le plus élevé possible des impôts (un montant élevé de recettes fiscales) en créant le moins de distorsions possibles entre les prix et les rémunérations qui s'établissent sur les marchés. Au xviii^e siècle, Jean-Baptiste Colbert, contrôleur général des Finances du roi Louis XIV, aurait dit : « augmenter les impôts est comme plumer une volaille : vous voulez avoir le maximum de plumes avec la quantité minimum de sifflement » (cité in Samuelson et Nordhaus, 1995).

- **L'équilibre budgétaire doit être atteint chaque année (ni excédent, ni déficit).** Pour respecter ce principe, l'État détermine ses dépenses au préalable, puis fixe les recettes nécessaires pour couvrir les dépenses. Ainsi, les dépenses ordinaires doivent-elles être couvertes par les recettes fiscales. Si l'État dégage un excédent budgétaire, c'est parce qu'il a prélevé trop d'impôts sur les agents économiques privés – en contradiction avec le principe précédent de finances publiques. Quant au refus d'un déficit, cela suggère que les dépenses de l'État ne sont pas considérées comme productives et ne génèrent donc pas de revenus futurs supplémentaires dans l'économie. C'est une idée controversée. Dans les modèles de la croissance endogène, les dépenses publiques augmentent la productivité du secteur privé. Dans le courant (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 y a trois possibilités (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 à des situations préoccupantes, à moins que les déficits ne s'accumulent chaque année et un surendettement ne rende difficile le recours à ces trois possibilités. En premier lieu, l'alourdissement de la fiscalité ne peut être illimité¹ En outre, dans la pensée classique, le deuxième principe de finances publiques l'exclut. En second lieu, l'utilisation de la planche à billets pour créer de la monnaie peut conduire à des situations d'hyperinflation lorsqu'elle fonctionne pour payer des dépenses publiques en forte croissance. Cependant, les effets inflationnistes de la création monétaire sont modérés ou inexistantes lorsque les déficits publics sont limités ou lorsque l'activité économique ralentit fortement (partie 4). En dernier lieu, le recours à l'émission de dette n'est pas non plus illimité, car un État, dont la dette augmente continûment, aura tôt ou 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 alourdira son endettement. Dans les faits, le principe de l'équilibre budgétaire a été assez bien respecté pendant la période 1881-1913 (tableau 2), car si certaines années, des gouvernements ont pu choisir de recourir au déficit budgétaire pour éviter d'accroître les impôts, en moyenne, les soldes budgétaires étaient proches de l'équilibre.

1. Les conséquences d'une pression fiscale (ratio des prélèvements obligatoires au PIB), qui serait jugée élevée par les agents économiques, sont analysées dans le chapitre 5.

↓ Voir le **chapitre D en ligne**, au sujet des effets des dépenses publiques.

Tableau 2 – Solde budgétaire des administrations publiques (en % du revenu national) des pays du G7 depuis la fin du XIX^e siècle

	Allemagne	Canada	États-Unis	France	Italie	Japon	Royaume-Uni	G7
1881-1913	-0.5	-1.1	0.2	-0.9	-1.4	-3.3	0.3	-0.9
1914-1919	-23.5	-11.4	-5.1	-33.1	-28.0	-1.3	-24.1	-18.1
1920-1938	-2.7	-0.9	-1.0	-5.4	-3.5	-5.0	-0.6	-2.7
1939-1946	-45.3	-17.3	-15.2	:	-24.2	-41.1	-20.2	-27.2
1947-1971	-1.0	-1.6	-0.6	-2.8	-4.6	-1.9	-1.8	-2.0
1973-1982	-2.0	-4.9	-3.1	-2.1	-10.9	-6.4	-5.1	-4.9
1983-1995	-2.7	-6.1	-5.5	-3.3	-12.0	-4.2	-3.2	-5.3
1996-2000	-2.5	0.5	:	-2.6	-3.2	-5.7	-0.8	:
2001-2007	-2.7	1.0	-3.1	-2.8	-3.2	-5.4	-2.6	-3.2
2008-2014	-1.1	-3.0	-8.2	-5.0	-3.5	-8.3	-7.5	-6.5

: non disponible. Moyennes annuelles. Un signe négatif représente un déficit budgétaire, un signe positif un excédent budgétaire.

Sources : cf. tableau 1. Il s'agit du solde budgétaire de l'État central pour la période 1881-1995, et du solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques (en % du PIB) après 1995.

- **Le recours à l'emprunt doit être réservé aux circonstances exceptionnelles.** Ce principe est le corollaire du précédent. L'État ne doit emprunter que pour financer des dépenses extraordinaires, qui nécessitent de mobiliser rapidement d'importantes ressources supplémentaires, par exemple en temps de guerre ou au moment de catastrophes. 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 des recettes fiscales seraient trop longs). En réalité, les États ont emprunté pour financer les guerres et remboursé avec le butin (s'ils étaient victorieux) ou d'autres moyens (partie 5). Sur la période considérée (1880-1913), il n'y a pas une tendance à l'augmentation de la dette de l'État, quoique les niveaux de dette soient très différents d'un pays à l'autre, l'État français étant, par exemple, deux fois plus endetté que le gouvernement anglais (graphique 1). Mais l'endettement des États augmente fortement au cours de la Première Guerre mondiale dans les principaux pays belligérants.¹ En effet, le conflit a engendré une forte augmentation des dépenses de l'État, en particulier au Royaume-Uni, en Allemagne, en France et en Italie – des pays où les dépenses de l'État atteignent 40 % environ du revenu national (tableau 1 *supra*), ainsi que des déficits budgétaires très élevés, de l'ordre de 30 % du PIB – moins en Italie, plus au Royaume-Uni (tableau 2).

1. En complément des données manquantes du graphique 1, la dette de l'État allemand représente 56 % du revenu national en moyenne sur la période 1914-1919 (contre 6 % sur la période 1881-1913) et celle de l'État français 135 % du revenu national (contre 95 %), selon les données recueillies par Bordo et Jonung (2001). Pendant la Seconde Guerre mondiale, la dette augmente encore plus en Allemagne : elle atteint 146 % du revenu national.