

DROIT DES FINANCES PUBLIQUES**Séance 6 - Le financement du budget**

I. Le financement par l'impôt	2
A) Typologie	3
1) <i>Les impôts directs</i>	3
2) <i>Les impôts indirects</i>	3
B) Régime général	4
1) <i>L'assiette</i>	4
2) <i>La liquidation</i>	6
3) <i>Le recouvrement</i>	6
II. Le financement par la dette	8
A) Typologie	8
1) <i>La dette négociable de l'État</i>	8
a) <i>La dette à long et moyen terme</i>	8
b) <i>La dette à court terme</i>	9
2) <i>La dette non négociable de l'État</i>	9
B) Régime	9

Pour exécuter le budget, l'État se finance essentiellement par l'impôt (I) et par la dette (II).



Attention : Les recettes non fiscales existent. Elles sont cependant très faibles (évaluées à environ 14,5 milliards pour 2020) en comparaison avec les recettes fiscales (évaluées à environ 434 milliards bruts pour 2020).

Les recettes non fiscales comprennent pour l'essentiel : des dividendes ; des produits du domaine de l'État, de la vente de biens et de la prestation de services ; des remboursements et intérêts de prêts et avances ; des recettes tirées des sanctions et frais de poursuite.

I. Le financement par l'impôt



Définition : Faute d'être défini par la loi, l'impôt est habituellement défini par la doctrine comme :

- Un prélèvement pécuniaire obligatoire ;
- Effectué en vertu de prérogatives de puissance publique ;
- À titre définitif ;
- Sans contrepartie déterminée ;
- En vue d'assurer le financement des charges publiques de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics administratifs ((Prs.) L. Ayrault, O. Négrin, J. Lamarque, Droit fiscal général, LexisNexis, 4e éd., 2016, p. 6).

Si les impôts peuvent être classés en deux grandes catégories (A), ils obéissent néanmoins à des règles générales communes (B).

A) La typologie

Il existe deux grandes catégories d'impôts : les impôts directs (1) et les impôts indirects (2).

1) Les impôts directs



Définition : Les impôts directs sont des impositions établies nominativement eu égard aux facultés contributives du contribuable. Ils sont en outre supportés économiquement par celui qui en est juridiquement redevable.

Les impôts directs d'État frappent :

- **Le patrimoine :** Il s'agit essentiellement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) (anciennement l'impôt sur la fortune ou ISF) et des droits d'enregistrement (comme les droits de succession) ;
- **Les revenus et les bénéfices :** Il s'agit essentiellement de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS).

2) Les impôts indirects



Définition : Les impôts indirects sont des impositions qui ne sont pas établies nominativement. Ces impôts frappent certaines opérations. D'un point de vue économique, le redevable légal peut répercuter l'impôt sur le redevable effectif.



Exemple : Les opérateurs économiques agissant en tant que tels ne supportent pas la TVA. Ils sont certes redevables d'une créance de TVA envers l'État, mais économiquement, l'opérateur économique récolte l'impôt auprès du consommateur. Il ne paie donc pas l'impôt dont il est redevable au moyen de ses fonds personnels.

Les impôts indirects frappent :

- **La dépense en général** : C'est essentiellement le cas de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- **Certaines dépenses en particulier** : C'est le cas des « droits d'accises » (qui d'un point de vue étymologique ne désignent rien d'autre qu'une dépense sur la consommation), comme la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ou la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).

B) Le régime général

Quelle que soit l'imposition considérée, le processus d'établissement de la créance d'impôt est toujours la même : établissement de l'assiette (1) ; liquidation de l'impôt (2) ; et recouvrement de la créance (3).



Attention : Les développements ci-après ne se réfèrent qu'aux impôts d'État ; ils sont cependant transposables pour ce qui concerne les impôts locaux, c'est-à-dire les impôts dont le produit revient aux collectivités territoriales (taxes foncières, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises notamment).

1) L'assiette

La notion d'assiette s'entend des questions relatives notamment :

- **Au fait générateur de l'impôt**, qui s'entend en substance des événements dont la survenance à une date donnée conditionne la possibilité pour l'administration de constater la créance fiscale ;



Exemple : Le fait générateur de l'IR est constitué par la mise à disposition d'un revenu au bénéfice du contribuable.

- **À la détermination de l'assiette imposable** ;
À cet égard, on distingue habituellement : Les **impôts « spécifiques »**, calculés par référence à une quantité d'éléments imposables (des litres par exemple) ;

et les **impôts « ad valorem »**, qui frappent la valeur des éléments imposables (la TVA par exemple).

- **À la détermination des modalités d'évaluation de l'assiette ;**

À cet égard, on distingue habituellement :

- **La méthode indiciaire**, au terme de laquelle l'impôt est calculé à partir de signes extérieurs de richesse. Cette méthode repose sur l'idée qu'il existe un lien, fût-il indirect, entre les indices choisis et la richesse du contribuable.



Exemple : L'ancien impôt sur portes et fenêtres ; le montant de cet impôt était en effet fonction du nombre des portes et des fenêtres de l'immeuble considéré. Plus proche de nous, les bases d'imposition de l'impôt sur le revenu peuvent, à certaines conditions, être évaluées au regard d'indices de richesse extérieure, notamment en cas de disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus déclarés (**CGI, art. 168**).

- **La méthode forfaitaire**, qui repose sur un principe similaire ; dans le cadre d'un forfait, cependant, les indices choisis pour l'évaluation de l'impôt sont supposés être en relation directe avec l'assiette qu'il s'agit d'évaluer, si bien que l'évaluation, si elle est volontairement approximative, se veut néanmoins proche du réel.



Exemple : Actuellement, dans le cadre du régime des micro-exploitations agricoles, dit régime « micro-BA », le bénéfice imposable est ainsi déterminé à partir d'une moyenne triennale des recettes réalisées par le contribuable.

- **La méthode de la déclaration contrôlée**, qui consiste à établir l'impôt sur la base des déclarations du contribuable, présumées sincères ; en contrepartie, l'administration dispose d'importants pouvoirs de contrôle.



Exemple : Les grands impôts de l'État (TVA/IR/IS) reposent en principe sur le régime de la déclaration contrôlée.

- **À la détermination des personnes imposables (contribuables effectifs ou redevables légaux).**

En vertu d'une jurisprudence constante, le législateur dispose d'une importante marge de manœuvre pour le choix de l'ensemble de ces éléments : ces questions, en effet, sont éminemment politiques.

2) La liquidation



Définition : La notion de liquidation s'entend quant à elle du calcul du montant de la créance d'impôt.

Il s'agit alors d'évaluer l'assiette imposable, puis d'évaluer le montant de la dette, ces deux montants n'étant pas nécessairement égaux.



Exemple : Pour un contribuable qui perçoit 10 de revenus et qui a droit à un abattement pour personne à charge de 1, l'assiette imposable est de 10, mais le montant de l'impôt n'est que de 9.

Sur ce terrain, on distingue les **impôts proportionnels**, constitués d'un taux fixe qui frappe l'assiette imposable, et les **impôts progressifs**, dont le taux est croissant en fonction de la valeur de l'assiette.



Exemple : La taxe qui frappe les plus-values de cession de métaux précieux est un impôt proportionnel dont le taux est de 11 %. À l'inverse, l'impôt sur le revenu est en principe établi en fonction d'un barème progressif, supposé augmenter le taux d'imposition effectif au fur et à mesure que les revenus imposables du contribuable s'élèvent.

3) Le recouvrement



Définition : Le recouvrement *stricto sensu* s'entend des modalités selon lesquelles le paiement de l'impôt intervient.

Certains impôts sont payés à la suite de l'émission d'un titre exécutoire par l'administration fiscale.



Exemple : L'IFI est recouvré « par voie de rôle ».

D'autres impôts doivent en revanche être acquittés spontanément par le contribuable ou par un tiers.



Exemple : La TVA doit être acquittée par le redevable, qui est une autre personne que le contribuable effectif, et ce, spontanément.

L'impôt peut par ailleurs être recouvré plus ou moins concomitamment au surcroît de capacités contributives.

Beaucoup d'impôts sont ainsi perçus une année après la survenance du fait imposable.



Exemple : Jusqu'à récemment, tel était le cas, en principe, pour l'impôt sur le revenu. L'impôt sur le revenu acquitté en 2017, par exemple, était calculé sur la base des revenus 2016.

Certains impôts sont quant à eux perçus en tout ou partie au moment du fait imposable, au moyen notamment de « retenues à la source ».



Exemple : Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'IR est prélevé à la source.

Lorsque le contribuable refuse d'acquitter l'impôt, le comptable public met en œuvre une procédure de recouvrement forcé.



À retenir : Qu'elles résultent d'impôts directs ou indirects, les recettes fiscales constituent une part importante du financement du budget. Quelles qu'elles soient, les impositions sont également établies en suivant le même processus : établissement de l'assiette ; liquidation de l'impôt ; et recouvrement.

II. Le financement par la dette

Si la dette de l'État - appelée « dette publique » ou « dette souveraine » - est multiforme (A), elle obéit néanmoins à certains principes généraux (B).



Attention : La dette de l'État n'est qu'une partie de la dette de l'ensemble des acteurs publics. Cette distinction est fondamentale. Par exemple, le seuil de 60 % du PIB institué par le droit européen (cf. Séance 1) est calculé, non par rapport à la dette de l'État, mais par rapport à la dette des acteurs publics.

A) La typologie

On distingue habituellement la dette négociable (1) et la dette non négociable (2) de l'État.

1) La dette négociable de l'État

Jusqu'à récemment, la dette négociable de l'État était notamment composée de **bons du Trésor à taux fixe et à intérêts annuels (BTAN)**. Ces titres avaient le caractère d'emprunts à moyen terme émis pour une durée de 2 à 5 ans. Ceux-ci ont cependant été intégralement remboursés en 2017.

Depuis lors, la dette négociable de l'État est composée de deux types de titres.

a) La dette à long et moyen terme

La dette à long et moyen terme est composée des seules **obligations assimilables du Trésor (OAT)**.

Les OAT sont des valeurs mobilières négociables sur les marchés financiers.

La durée d'emprunt est comprise entre 7 ans et 50 ans.

On distingue :

- Les **OAT à taux fixe**, qui donnent lieu à un versement annuel au profit du souscripteur (on parle de « coupon »), dont le montant ne fluctue pas d'année en année ;
- Les **OAT à taux variable**, dont le coupon est partiellement indexé, généralement sur l'évolution des prix à la consommation en France (OATi) ou dans la Zone euro (OAT € i) ;
- Les **OAT de capitalisation**, qui ne donnent lieu à aucune rémunération annuelle, mais qui donnent lieu à un rachat à prix fixe, dont le montant est fixé dès la souscription.

b) La dette à court terme

La dette à court terme de l'État, quant à elle, est aujourd'hui composée de **bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF)**.

Ces créances négociables sont émises pour une durée inférieure ou égale à un an (généralement, 13, 26 et 52 semaines).

2) *La dette non négociable de l'État*

La dette non négociable de l'État est composée de dépôts opérés par des « correspondants du Trésor », c'est-à-dire, des personnes physiques ou morales qui, en vertu de la loi ou d'une convention, déposent des fonds au Trésor.



À retenir : Les correspondants sont majoritairement des collectivités territoriales et des établissements publics.

B) Le régime

La dette de l'État est gérée par l'Agence France Trésor (AFT).

Celle-ci a pour missions :

- D'émettre les titres représentant la dette de l'État ;

- De réduire, autant que faire se peut, le coût et la durée de vie de cette dette. Pour ce faire, l'AFT intervient sur le marché financier, tant primaire que secondaire, au moyen :
 - Des contrats d'échange des taux d'intérêt (swaps) ;
 - Des rachats de dette de gré à gré et adjudications à l'envers.

L'AFT est assistée dans ses activités par une vingtaine de spécialistes en valeurs du Trésor (établissements financiers, banques, français ou étrangers).



Exemple : Ceux-ci procèdent par exemple à du conseil sur la politique d'émission et sont en charge des adjudications des titres.



À retenir : La dette publique est aujourd'hui essentiellement constituée d'une dette à court et moyen terme sous forme de OAT et de BTF, qui est par ailleurs gérée par l'AFT.