

FICHE 3 - LES RECETTES PUBLIQUES

Les recettes publiques sont composées pour l'essentiel par des prélèvements obligatoires et, pour une part infime, par des prélèvements non obligatoires.

I - LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

Les prélèvements obligatoires sont la somme des impôts et cotisations sociales reçus par les administrations publiques et les institutions européennes. Ils sont calculés à partir des données de la comptabilité nationale.

	2007	2008	2009	2010
Taux de prélèvements obligatoires (% du PIB)	43,2%	42,8%	40,7%	40,7%

Prélèvements obligatoires et produit intérieur brut total (en Md€)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produit intérieur brut total	1 497,1	1 548,5	1 594,8	1 660,1	1 726,0	1 807,4	1 892,2	1 958,4	2 019,7
Total des impôts (1)	416,713	419,421	425,407	450,085	474,196	499,822	514,186	531,470	546,506
Total des cotisations sociales (2)	238,985	248,356	258,816	266,878	278,853	293,233	304,678	314,249	326,711
Total des prélèvements obligatoires (1 + 2)	655,698	667,777	684,223	716,963	753,049	793,055	818,864	845,719	873,217

Source : Insee - Grands indicateurs - Comptes nationaux annuels - Base 2000 > Principaux résultats > Le PIB et ses composants et Secteurs institutionnels
Années 2008 et 2009 : Rapport économique, social et financier PLF 2009

Répartition des prélèvements obligatoires (en %)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
État	36,9	35,9	35,3	37,7	36,9	34,5	33,2	32,4	31,8
<i>dont cotisations sociales</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
Organismes divers d'administration centrale	1,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,2	2,6
<i>dont CRDS</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>
Collectivités locales	11,3	11,5	11,7	12,3	12,6	12,8	13,1	13,3	13,4
Administrations de sécurité sociale	48,8	49,6	50,2	47,5	48,0	50,1	50,8	51,5	51,6
<i>dont CSG</i>	<i>9,4</i>	<i>9,3</i>	<i>9,4</i>	<i>9,2</i>	<i>9,5</i>	<i>9,6</i>	<i>9,8</i>	<i>10,0</i>	<i>9,9</i>
<i>dont cotisations sociales</i>	<i>35,6</i>	<i>36,3</i>	<i>37,0</i>	<i>36,4</i>	<i>36,3</i>	<i>35,9</i>	<i>36,2</i>	<i>36,2</i>	<i>36,5</i>
Institutions européennes	1,4	1,1	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Total des prélèvements obligatoires	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Comptes nationaux - Base 2000, Insee
Années 2008 et 2009 : Rapport économique, social et financier PLF 2009

En 2009, ils devraient s'élever à 44 % du PIB. C'est toujours la Sécurité sociale qui est le plus grand bénéficiaire des prélèvements obligatoires puisque 50,1 % d'entre eux vont aux différents organismes sociaux, l'Etat vient juste après avec 33,6 % et les collectivités territoriales ne bénéficient quant à elles que de 13,1 %. La part de l'Etat diminue progressivement, celle des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale augmentant très lentement.

A - LES RECETTES FISCALES

Elles représentent 27,5 % du PIB et constituent 90 % des recettes budgétaires de l'Etat. Elles forment ce que l'on appelle l'impôt au sens strict, mais la notion s'est élargie avec le temps.

a) Au sens strict : l'impôt

1° Définition de l'impôt

Les auteurs classiques définissaient l'impôt par deux caractéristiques :

- **L'impôt est une prestation pécuniaire obligatoire**

Le caractère obligatoire apparaît dans le nom même du prélèvement, il se traduit par le fait que le contribuable ne peut se soustraire à l'obligation fiscale. S'il en est ainsi, c'est parce que l'impôt a été voulu par le législateur qui intervient doublement. D'abord en créant l'impôt : une loi ordinaire suffit, mais ce peut être aussi une loi de finances. Ensuite, en autorisant, pour un an, le recouvrement de l'impôt : c'est l'un des objets de la loi de finances de l'année.

- **L'impôt est une prestation pécuniaire sans contrepartie directe, qui sert à la couverture des charges publiques**

Aucun service n'est rendu au contribuable en échange de l'impôt qu'il paie. L'impôt sert donc à la couverture des charges publiques, il permet de financer les dépenses des services publics. Mais aucun lien ne peut être établi entre l'impôt payé par le contribuable et les services qui auront pu lui être rendus en tant qu'utilisateur de tel ou tel service public.

2° Différents impôts

- Les impôts indirects

Ces impôts indirects dans la mesure où ils sont « indolores » - le consommateur sait certes qu'il paie un impôt, mais ne s'en rend pas compte - sont très répandus. Ils représentent 60% des recettes fiscales de l'Etat.

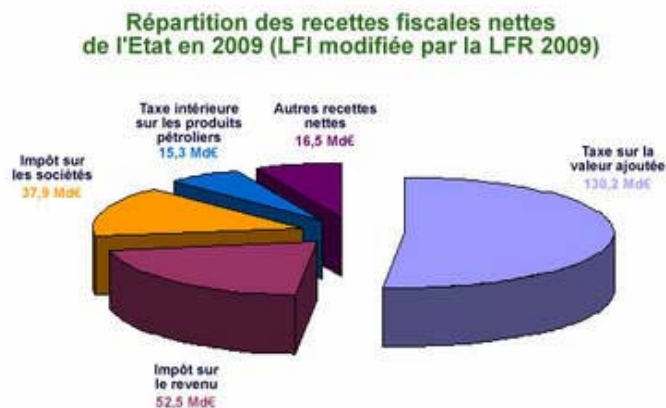
- **La Taxe à la valeur ajoutée (TVA)** est l'impôt le plus important puisqu'il représente plus de 50 % de l'ensemble des recettes fiscales. Elle a été créée en 1954, elle frappe toute transaction (vente de produits ou de services), son taux est de 19,6 % mais les producteurs ou commerçants ne versent à l'Etat que la différence entre la TVA qu'ils ont collectée et la TVA qu'ils ont antérieurement payée lors de l'achat des produits ou des matières premières nécessaires à leur production. Ainsi, seule la valeur ajoutée est imposée d'où le nom de cet impôt.

- **La Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** frappe les différents produits pétroliers (fioul, essence, etc.), proportionnellement à leur volume ou à leur poids. Elle représente un peu plus de 6 % de l'ensemble des recettes fiscales.

• **Les impôts directs** ne représentent que 40 % des recettes fiscales. Ce sont essentiellement l'impôt sur le revenu (20,8 %) et l'impôt sur les sociétés (15 %).

- **L'impôt sur le revenu** frappe annuellement les revenus perçus par les personnes physiques composant le foyer fiscal. Il est progressif, c'est-à-dire que son taux augmente avec la valeur imposable. S'il ne représente qu'une faible part des ressources du budget de l'État, c'est en raison des multiples exonérations, abattements ou crédits d'impôt qui ont été mis en place, mais aussi en raison du nombre relativement peu élevé des contribuables puisqu'il n'est acquitté que par un peu plus de la moitié des foyers fiscaux.

- **L'impôt sur les sociétés (IS)** est un impôt direct proportionnel sur le bénéfice des entreprises. Son taux de base est de 33,33 %.



b) Au sens large

L'interventionnisme de la puissance publique se développant sous des formes et dans des secteurs de plus en plus divers, la notion classique de l'impôt s'est élargie.

1° La taxe fiscale

La taxe est une prestation pécuniaire requise des particuliers à l'occasion d'un service rendu. Par son caractère obligatoire elle se rapproche de l'impôt, mais par la présence d'une contrepartie elle s'en écarte. Toutefois, la contrepartie en question peut n'être que potentielle : il n'est pas nécessaire qu'elle ait été effectivement rendue, contrairement à la redevance. Enfin, le montant de la taxe n'obéit pas au critère de l'équivalence. Ainsi la taxe se différencie une fois de plus de la redevance. En termes de régime juridique, la différence entre l'impôt et la taxe est nulle puisque le législateur intervient pour la créer et pour en autoriser le recouvrement.

2° Les impositions de toute nature

Le Conseil constitutionnel a été amené à plusieurs reprises à se prononcer sur la nature de certains prélèvements. Utilisant les termes de l'article 34 de la Constitution "impositions de toute nature" il adopte une attitude pour le moins surprenante puisque sont de telles impositions les prélèvements qui ne sont ni des taxes parafiscales ni des cotisations sociales. Alors que classiquement l'impôt était défini positivement par ses caractéristiques, c'est une démarche inverse, par élimination, qui est retenue. Tout cela traduit et l'élargissement de la notion, et le trouble qu'il provoque. La Cour de cassation adopte une position différente (Cass Soc 18 octobre 2001) en considérant la CSG comme une cotisation sociale. En cela, elle s'aligne sur la Cour de justice des communautés (CJCE, 15-02-2000, aff. C-169/98, Commission des communautés européennes c/ République française).

B - LES RECETTES NON FISCALES

a) Les taxes parafiscales

1° Définition

L'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en donne la définition que l'on peut ramener à deux critères :

- Les bénéficiaires : des "personnes morales de droit public ou privé autres que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics à caractère administratif".
- La finalité : c'est dans un intérêt économique ou social que sont perçues ces taxes.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (art.63) a supprimé, à partir de 2004, ces taxes. Elles seront remplacées par des impositions de toute nature.

2° Régime juridique

- Les taxes parafiscales sont créées par décret pour une période de cinq ans renouvelable.

- C'est la loi de finances qui autorise chaque année leur recouvrement.

(Etat E).

La LOLF met fin, à compter du 1^{er} janvier 2004, au régime de la parafiscalité. Engagée fin 2002 avec la budgétisation de la taxe parafiscale affectée à l'Institut français du pétrole et la transformation de neuf taxes parafiscales agricoles en une taxe unique, la réforme de la parafiscalité est poursuivie dans la loi de finances pour 2004. Plusieurs taxes parafiscales agricoles sont transformées en contributions volontaires obligatoires. Dans le domaine industriel, les comités professionnels de développement économique sont financés, à partir du 1^{er} janvier 2004, par des dotations budgétaires nouvelles. Quant à la redevance audiovisuelle, le législateur en fixe désormais l'assiette et le taux. Une dernière étape sera mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année pour la parafiscalité des centres techniques industriels et agricoles.

b) Les cotisations sociales (16,4 % du PIB)

1° Définition

Ce sont des prélèvements obligatoires aux profits des organismes de Sécurité sociale versés par les assurés et les employeurs. Economiquement, ces prélèvements sont des taxes parafiscales, mais juridiquement, la loi du 25 juillet 1953 les a exclus explicitement de la catégorie, ce qui a pour effet de les soumettre à un régime juridique particulier.

2° Régime juridique

La place de la loi y est plus réduite.

- Il n'y a pas d'autorisation législative du recouvrement.

La mise en place en 1996 des lois de financement de la Sécurité sociale n'a rien changé en la matière. La loi de financement permet certes un débat sur le financement de la Sécurité sociale, mais elle ne fait que prévoir les recettes par catégorie. Aucune autorisation n'est donnée.

- La création ne dépend que partiellement du législateur puisque seuls les principes de l'assiette et du recouvrement sont fixés par lui. Le gouvernement arrête seul le taux.

II - LES PRELEVEMENTS NON OBLIGATOIRES

Dans le budget de l'Etat, ils ne représentent que 9,8 %, et dans l'ensemble des finances publiques, leur place est tout aussi marginale.

A - L'EMPRUNT

a) Caractéristiques

1° L'emprunt n'est pas obligatoire

Le souscripteur n'est jamais obligé de prêter. La contrainte n'est pas mise en œuvre dans ce type d'opération puisque c'est par contrat que l'Etat et le souscripteur s'engagent mutuellement. Toutefois, on cite quelques exemples d'emprunts «obligatoires» : ils sont particulièrement rares et liés à des situations tout à fait exceptionnelles. Ils sont aussi singuliers que le sont les «contributions volontaires».

2° L'emprunt n'est pas définitif

Les sommes prêtées par le souscripteur lui seront restituées après un laps de temps variable en fonction de l'emprunt. La réalisation effective du remboursement est souvent garantie par des techniques variables.

3° L'emprunt a une contrepartie

Non seulement le souscripteur récupère le capital prêté, mais de plus il perçoit, en échange du service financier qu'il rend, une somme : les intérêts dont le taux est, là encore, prévu à l'avance.

b) Régime

1° L'inscription de l'emprunt

L'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 distingue les opérations permanentes, inscrites dans le budget, et les opérations de trésorerie - parmi lesquelles figurent les emprunts - qui, elles, ne sont pas inscrites dans le budget. Toutefois, les autorisations générales d'émission d'emprunts sont données chaque année par la loi de finances.

Ainsi, l'article d'équilibre de la loi de finances inclut-il la possibilité de procéder à "des emprunts à long, moyen et court terme, libellés en euros ou en autres devises, pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change" mais aussi à "des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'Etat, à des opérations de dépôt de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès d'Etats de cette même zone, à des rachats, des échanges d'emprunts, des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat".

INNOVATION DE LA LOLF :

L'INSCRIPTION DU TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT DANS L'ARTICLE D'EQUILIBRE

En application de l'article 34 de la Lolf, la loi de finances « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État », et elle « arrête le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à 1 an ».

Ainsi, pour l'année 2006, le besoin de financement global de l'État est prévu à 130 milliards d'euros, dont 46,8 milliards d'euros au titre du déficit budgétaire. Il sera couvert par 125 milliards d'euros d'émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) et 5,5 milliards d'euros de variation des dépôts des correspondants. Ce programme de financement intègre le versement en 2006 de 10 milliards d'euros à la Caisse de la dette publique ainsi que l'avait annoncé le Gouvernement, un montant de 10 milliards d'euros sur le produit des cessions des sociétés d'autoroutes est affecté à la réduction de l'endettement de l'État. Le plafond de la variation nette de la dette négociable est fixé à 41 milliards d'euros

Enfin, ce qui apparaît chaque année dans le budget de l'Etat, ce n'est qu'une partie de « l'envers » de l'emprunt, c'est-à-dire les dépenses relatives aux intérêts de la dette. Elles sont inscrites dans le Titre I.

Par contre, les emprunts des collectivités territoriales sont inscrits dans les budgets locaux, plus précisément dans la section d'investissement.

2° La souscription de l'emprunt

La souscription se fait sous diverses formes.

- D'abord, celle assez exceptionnelle des emprunts d'Etat (emprunt Pinay en 1952, emprunt Giscard en 1973, emprunt Balladur en 1993 et bientôt un impôt Sarkozy).

- Ensuite, celle plus courante des obligations assimilables du Trésor (OAT). Il s'agit d'emprunts à long terme. La technique de l'assimilation permet de rattacher le nouvel emprunt à un précédent et donc de lui appliquer les mêmes caractéristiques. Enfin, les emprunts à court terme prennent la forme des bons du Trésor. Contrairement aux obligations, ils sont négociables.

- On distingue d'abord les bons à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN). Ils sont émis par adjudication mensuelle pour une durée de deux à cinq ans. Ils s'adressent aux gros investisseurs. Enfin, pour couvrir les besoins de trésorerie, on a recours aux bons à taux fixe. (BTF). Ils sont émis toutes les semaines pour des durées très courtes : 3, 6 ou 12 mois. Les intérêts sont payés d'avance.

B - LES RECETTES DIVERSES

1° Les recettes non fiscales

Dans la loi de finances pour 2009, les recettes non fiscales de l'État représentent 22,7 milliards d'euros, soit près de 8,3 % de l'ensemble des recettes nettes de l'État, fiscales et non fiscales.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES

(en milliers d'euros)

Désignation des recettes	2007	Évaluations initiales pour 2008	Évaluations révisées pour 2008	Évaluations proposées pour 2009
Dividendes et recettes assimilées	8 644 765	8 834 000	8 834 000	8 751 000
Produits du domaine de l'État	994 562	1 365 000	1 365 000	1 388 000
Produits de la vente de biens et service	4 717 771	4 966 000	4 966 000	5 209 000
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	581 909	542 000	542 000	9 89 000
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1 734 524	2 176 000	2 176 000	2 134 000
Divers	6 418 607	5 033 000	5 583 000	41 980 000
Total	23 092 138	22 774 000	23 465 000	22 669 000

2° Les fonds de concours

Il s'agit de dons ou legs versés à l'Etat par des personnes publiques ou privées, pour concourir avec lui à certaines dépenses. Ils doivent être utilisés conformément aux intentions de la partie versante. La LOLF prévoit que leur montant doit être évalué dans la loi de finances.

3° Les prélèvements sur recettes

Ce procédé permet d'affecter directement des ressources (impôts locaux, ressources des organismes de Sécurité sociale) à des organismes divers, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Union européenne. Ces deux prélèvements portent sur des sommes importantes.