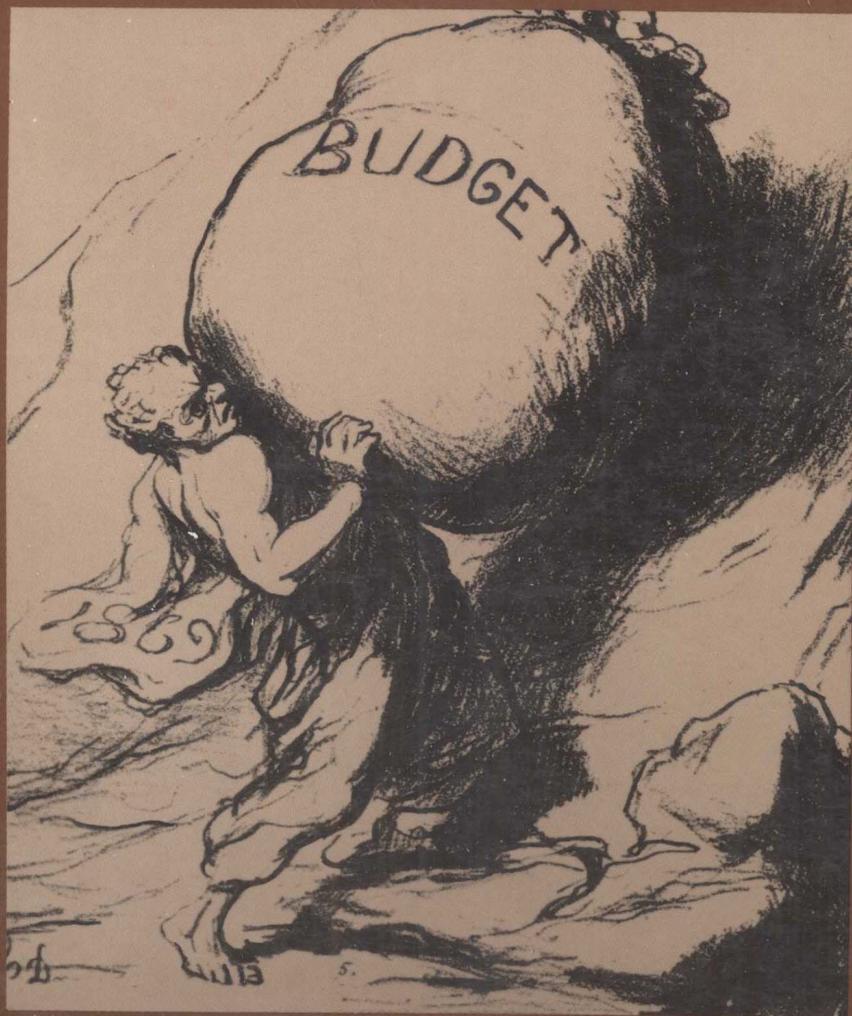


Pierre Lalumière

# LES FINANCES PUBLIQUES



Armand Colin — collection [U]

# LES FINANCES PUBLIQUES

Collection U — Ouvrages parus :

M. LETOURNEUR, J. BAUCHET et J. MERIC : *Le Conseil d'État et les tribunaux administratifs.*

L. DI QUAL : *Droit de la comptabilité publique.*

*Organigrammes des institutions françaises.*

C. LECLERCQ : *Le principe de la majorité.*

F. DE BAECQUE : *L'administration centrale de la France.*

Dossiers U2 parus :

*Référendum et plébiscite.*

*La passation des marchés de l'État.*

*La fiscalité des collectivités locales.*

*L'agriculture et les finances publiques.*

*L'équilibre financier des entreprises publiques.*

Sur la couverture

“Comme Sisyphe”, caricature sur le budget par Daumier (*Viollet*)

Collection U  
Série DROIT PUBLIC INTERNE  
sous la direction de Georges Vedel

# LES FINANCES PUBLIQUES

---

Pierre Lalumière *professeur à l'Université de Paris I  
Panthéon-Sorbonne*

8<sup>e</sup> édition 1986

mise à jour avec la collaboration de André Demichel  
professeur à l'Université de Paris VIII

LIBRAIRIE ARMAND COLIN

103, boulevard Saint-Michel - Paris-5<sup>e</sup>

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, 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 (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

---

© Armand Colin Éditeur, Paris, 1983  
ISBN 2-200-31117-6

## AVANT-PROPOS

La publication d'un nouveau manuel de Finances publiques n'était sans doute pas indispensable. Il existe déjà de nombreux ouvrages de grande valeur en l'absence desquels celui-ci n'aurait jamais pu être écrit. Ce nouveau manuel n'a pas la prétention de les remplacer. Plus modestement, il veut les compléter en proposant une nouvelle méthode d'études des phénomènes financiers.

Les développements de cet ouvrage sont principalement consacrés aux institutions financières de la V<sup>e</sup> République. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la science financière charrie des modèles d'organisation qui ont été construits à partir d'une réalité aujourd'hui dépassée ou des concepts théoriques qui correspondaient à des présupposés idéologiques aujourd'hui discutés. Notre objectif a été d'examiner le fonctionnement réel des mécanismes financiers dont notre pays est doté depuis dix-sept ans et de montrer dans quelle mesure les modèles ou concepts légués par le passé ont été rejetés, modifiés ou finalement acceptés par l'expérience actuelle. Volontairement, l'étude des finances publiques de pays étrangers a été écartée; les références à des périodes antérieures à la V<sup>e</sup> République ont été faites dans la mesure où elles permettent de comprendre le fonctionnement actuel de nos institutions financières.

Délibérément, un point de vue sociologique a été adopté au cours de cette étude car il nous apparaît comme seul susceptible d'assurer une présentation véritablement « synthétique » des phénomènes financiers. Il permet en effet de réconcilier les approches juridiques, économiques et politiques que la science des finances avait eu trop tendance jusqu'alors à dissocier. Certes, en raison du petit nombre de travaux jusqu'à présent réalisés selon cette nouvelle conception, les lecteurs trouveront sans doute que le résultat obtenu n'est pas à la hauteur des ambitions et que beaucoup d'idées avancées ne sont pas véritablement appuyées par des recherches approfondies. Puissent-ils cependant trouver un intérêt suffisant à la lecture de ce manuel, y puiser des sujets de réflexion et peut-être y découvrir des thèmes de recherches personnelles qui nous aideront à continuer dans cette voie.



## INTRODUCTION

# *Les finances publiques au service de la politique économique et sociale*

---

### § 1 — *L'ÉVOLUTION DES FAITS*

---

### § 2 — *LA TRANSFORMATION DES IDÉES*

---

### § 3 — *LES DIVERSES CONCEPTIONS DE LA SCIENCE DES FINANCES*

---

Dans l'État moderne, les finances publiques jouent un double rôle. Le budget, acte de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes publiques de l'année, sert d'abord à financer le fonctionnement des multiples services publics administratifs : l'État paie ses fonctionnaires, construit des écoles ou des facultés, acquiert du matériel pour équiper ses bureaux, etc. Cette fonction des finances publiques, qui est la plus connue, est également la plus ancienne puisqu'elle existait déjà au XIX<sup>e</sup> siècle lorsque les activités de l'État étaient confinées aux tâches policières, militaires et judiciaires. Mais parallèlement à ce rôle ancien, on constate également que de multiples groupes sociaux (autres que les fonctionnaires) ou diverses activités, parfois purement privées, sont aussi « preneurs » sur le budget : l'État aide le régime de Sécurité sociale des agriculteurs, verse des bourses aux étudiants, distribue une aide financière aux vieillards, attribue des subventions aux entreprises privées qui acceptent de s'implanter en province, prête des fonds à des organismes de construction de logements, etc. Le budget de l'État remplit une triple fonction : financer le fonctionnement des services publics (rôle ancien), réduire les inégalités de richesses, régulariser la croissance économique (rôle nouveau).

Ce rôle nouveau des finances publiques, qui s'est progressivement développé depuis un demi-siècle, est devenu fondamental. Tout en continuant à assurer le financement des services publics administratifs, le budget constitue un instrument d'exécution de la politique gouvernementale dans les domaines économique et social. Les *finances publiques* sont, de ce fait, intégrées dans la politique économique conduite par le gouvernement. La cause essentielle de cette évolution provient du changement d'attitude de l'État à l'égard des problèmes économiques et sociaux; à l'abstention traditionnelle du XIX<sup>e</sup> siècle, s'est substituée une intervention volontaire : l'État est devenu un entrepreneur, un enseignant, une caisse de secours dont l'activité intéresse tous les groupes sociaux. Comme ce rôle actif de la puissance publique s'est développé dans une société qui reste attachée aux libertés publiques (en particulier au droit de propriété) et qui répugne à appliquer une planification autoritaire, les dépenses et les recettes publiques, qui sont des procédés d'intervention non coercitifs, sont utilisées comme les moyens privilégiés d'application des politiques économiques et sociales de l'État. Les finances publiques ont donc subi depuis quarante ans une mutation profonde qui se manifeste sur le plan des faits comme dans le domaine des idées.

## § 1 — L'ÉVOLUTION DES FAITS

Le budget de l'État a longtemps été considéré, en raison de son faible montant, comme un épiphénomène sans importance économique; il servait à financer par l'impôt le fonctionnement de quelques services administratifs traditionnels. Tout au plus, il pouvait être assimilé aux inévitables frais généraux qu'impliquait le fonctionnement d'une société politique organisée. C'est l'augmentation accélérée des masses budgétaires par suite de l'intervention croissante de l'État dans les domaines économique et social qui a révélé le rôle nouveau joué par le budget de l'État : les changements quantitatifs qui ont affecté les dépenses et les recettes ont provoqué à un moment donné une transformation de leur fonction. Le volume imposant des dépenses, la pression fiscale accrue qui assure la répartition des charges publiques entre les groupes sociaux fournissent aux gouvernements des *instruments d'intervention* dans la vie nationale. En prenant conscience des données budgétaires actuelles, il est possible de mieux comprendre le rôle nouveau des finances publiques.

### I. La croissance des dépenses publiques

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, le volume des dépenses publiques s'est continuellement accru. Exprimé en francs courants, le budget a atteint son premier milliard en 1828, puis est passé à deux milliards en 1860, trois milliards en 1876, quatre milliards en 1909 et cinq milliards en 1913. Cependant, malgré cette augmentation, les masses budgétaires

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DE 1935 A 1959

ANNÉES	MONTANT DU BUDGET en milliards (A. F.)	
	de francs courants	de francs 1959
1935	49,9	2 595
1939	150,1	4 353
1943	160,4	2 231
1947	689,5	2 317
1951	2 913,7	3 962
1955	3 945,1	5 089
1959	5 946,3	5 946

Source : *Annuaire 1930-1959, Statistiques et Études financières* (série bleue), n° 144, p. 1861.

DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET PRODUIT NATIONAL BRUT  
(en milliards de francs courants) (A. F.)

ANNÉES	DÉPENSES BUDGÉTAIRES (BUDGET GÉNÉRAL)	PRODUIT NATIONAL BRUT	POURCENTAGE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES PAR RAPPORT AU P.N.B.
1913	4,6	48 <sup>1</sup>	9,5
1927	45,8	454 <sup>1</sup>	10,1
1938	82,3	446 <sup>1</sup>	18,6
1950	2 357	10 080 <sup>2</sup>	23,5
1953	3 801	15 190 <sup>2</sup>	25,2
1956	4 648	19 130 <sup>2</sup>	24,4
1959	5 946	26 740 <sup>2</sup>	22,2

1. *Annuaire statistique de la France* (1966, p. 552).

2. Produit national brut au prix du marché (base 1959) (*Statistiques et Études financières*, n° 223-224, série rouge, p. 488).

n'avaient pas une influence déterminante sur la vie économique. C'est, en fait, durant l'entre-deux-guerres que le volume des dépenses publiques a dépassé le seuil critique au-delà duquel celles-ci sont devenues des instruments d'intervention dans la vie économique et sociale.

Après la première guerre mondiale, la progression des dépenses s'est considérablement accélérée; en retenant les seules dépenses du budget général (à l'exclusion des budgets annexes et des comptes spéciaux), les cinquante milliards ont été dépassés en 1930, les cent milliards en 1939, les cinq cents milliards en 1946, les mille milliards en 1949, les cinq mille milliards en 1957, les dix mille milliards (100 milliards de N.F.) en 1963, les quatre-vingt-dix mille milliards (903 milliards de N.F.) en 1983. Ces chiffres spectaculaires résultent dans une large part de la dépréciation du franc depuis 1914. Pour mesurer l'augmentation réelle des dépenses publiques, il faut donc éliminer les variations de valeur de l'unité monétaire. Comme il n'existe pas d'instrument parfait pour mesurer la dépréciation de la monnaie, la transformation des dépenses exprimées en francs courants en dépenses exprimées en francs constants reste forcément approximative; elle permet cependant de faire apparaître un ordre de grandeur quant à l'augmentation réelle des masses budgétaires. Dans la période 1935-1959, prise à titre d'exemple en raison de la forte inflation monétaire qui a frappé l'économie entre ces deux dates, la progression réelle des dépenses publiques (exprimées en francs constants 1959) a été inférieure à 2,5 alors que, en francs courants, le coefficient d'augmentation est d'environ 110.

Cette première approche n'est cependant pas satisfaisante; l'évolution budgétaire ne peut pas être entièrement détachée de celle de la richesse nationale mesurée par le produit national brut (P. N. B.) ou par le produit intérieur brut (P. I. B.). En effectuant le rapprochement de ces deux données, on constate que le « poids » des dépenses de l'État sur l'économie a atteint le seuil décisif de 25 % après la seconde guerre mondiale. Entre 1950 et 1970, cet ordre de grandeur s'est à peu près constamment maintenu; le pourcentage des dépenses publiques par rapport à la richesse nationale a oscillé entre 22 % et 27 %. Dans sa politique budgétaire, le gouvernement s'efforce d'obtenir une quasi-stabilisation des dépenses publiques à l'égard de la richesse nationale. A partir de 1963, il a mis en vigueur un principe selon lequel *la croissance d'une année sur l'autre des masses budgétaires (en particulier de celles de « dépenses définitives ») ne doit pas être supérieure à celle du produit intérieur brut*. Entre 1964 et 1976, ce principe n'a pas toujours été respecté : la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut a diminué jusqu'en 1966, augmenté jusqu'en 1969, puis a ensuite décro.

La croissance des dépenses publiques résulte d'un ensemble de facteurs économiques, sociaux, techniques ou politiques. L'augmentation de la population et l'élévation du niveau de vie ont une incidence sur les dépenses publiques en accroissant la demande de services collectifs. L'industrialisation et l'urbanisation provoquent l'apparition de nouveaux besoins (autoroutes, logements, équipements culturels, etc.) dont l'État ou d'autres collectivités publiques peuvent seuls assurer la satisfaction. Les guerres ou les crises économiques déclenchent un brusque accroissement des dépenses qui demeurent par la suite à ce niveau. Le progrès technique coûte cher à l'État : il impose des charges

## CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

ANNÉE	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Progression du P.I.B. ....	11,4	12,6	13,6	14,1	12,6	14,8	11,6
Progression des dépenses de l'État ....	7,6	9,1	13,1	15,7	23,4	15,7	10,3
Pourcentage dans le P.I.B. des dépenses de l'État, des collectivités locales, de la Sécurité sociale et autres organismes ....	41,0	40,9	41,1	42,7	47,2	47,6	48,1

Source : Rapport sur les comptes de la Nation 1977.

sans cesse accrues dans des activités traditionnelles (armées) ou l'oblige à intervenir dans des domaines nouveaux en raison de l'importance des moyens financiers exigés (recherche spatiale, constructions aéronautiques, etc.). Enfin les motifs politiques jouent un rôle déterminant dans la prise en charge par la puissance publique de services sociaux ou économiques. Dans les années 1880, l'économiste allemand A. Wagner a dégagé une loi de croissance des dépenses publiques selon laquelle celles-ci augmentaient régulièrement plus vite que le revenu national. Les recherches statistiques faites dans différents pays ont vérifié dans l'ensemble cette loi de Wagner; mais, sur longue période, cette croissance des dépenses publiques est caractérisée par une forte irrégularité.

Durant les années 1972-1977, les grands États industrialisés paraissent avoir franchi un palier supplémentaire dans la croissance des dépenses publiques sous l'influence de la crise économique. En France, le pourcentage des dépenses publiques dans le P.I.B., pratiquement stable jusqu'en 1973, a fait un bond spectaculaire à partir de 1974. Ce sont les dépenses sociales de transfert qui sont à l'origine de cette évolution.

## **2. Le changement de nature des dépenses publiques**

Dans la conception libérale du XIX<sup>e</sup> siècle, les dépenses publiques avaient pour but de financer le fonctionnement de services publics administratifs : armée, justice, police, diplomatie, etc. L'État remplissait les fonctions fondamentales qui permettaient la vie en société : faire régner l'ordre pour garantir l'activité des citoyens, protéger le pays contre les puissances étrangères. Avec le développement de l'intervention de l'État dans des domaines variés sont apparues de nouvelles catégories de dépenses publiques qui, par leur nature, constituent les instruments privilégiés des politiques économiques et sociales.

## *Les finances publiques au service de la politique économique et sociale*

En un siècle, le contenu du budget s'est profondément modifié. Dans le budget de 1832, les dépenses publiques avaient pour but essentiel de financer le fonctionnement des services publics administratifs ; l'administration générale, la justice et la sécurité, la diplomatie et la défense nationale absorbaient plus de la moitié des dépenses réalisées ; les charges de la dette constituaient la seule autre fonction importante. Dans le budget de 1963, plus de la moitié des dépenses publiques sont consacrées à des interventions économiques et sociales ; les charges proprement administratives ne représentent plus que le tiers des dépenses totales. Ce changement fondamental montre le caractère interventionniste accentué des finances publiques actuelles.

Avec le développement des activités de la puissance publique, de nouvelles catégories de dépenses publiques se sont développées à côté des charges traditionnelles. En vue d'agir sur l'économie, l'État a financé des dépenses d'investissement pour construire des infrastructures routières, édifier des usines, assurer la recherche fondamentale, etc. Sous la pression de doctrines sociales, il a opéré des transferts de revenus ayant pour but d'égaliser les conditions sociales des membres composant la communauté nationale. Actuellement, les dépenses inscrites dans la loi de finances peuvent être divisées en trois catégories : les dépenses administratives traditionnelles (appelées dépenses de fonctionnement), les dépenses d'investissement, les dépenses de transfert.

Les dépenses administratives traditionnelles consacrées au fonctionnement des pouvoirs publics (présidence de la République, Assemblée nationale, etc.) ou des administrations publiques civiles (services centraux et services extérieurs des ministères de l'Éducation nationale, des Finances, de la Justice, etc.) ne représentent plus que 35 % environ des dépenses totales (35,1 % en 1975). Les traitements d'activités et les pensions de retraites absorbent environ 80 % de ces dépenses. On peut affirmer que chaque année le *paiement des fonctionnaires et agents civils absorbe environ 30 % du budget de l'État*. Ce poste budgétaire est en augmentation constante en valeur absolue en raison de l'accroissement des effectifs des agents de l'État (besoins en personnel de l'Éducation nationale, des P. et T., etc.) et des indispensables revalorisations des traitements. Les dépenses relatives à l'achat et à l'entretien du matériel ne représentent que le cinquième des dépenses civiles de fonctionnement. D'une année à l'autre, leur augmentation est modérée.

Les dépenses budgétaires consacrées aux investissements civils ont représenté 5 % des dépenses budgétaires totales en 1938, 10 % en 1946 et 40 % en 1949. Depuis 1949, elles ont décru régulièrement en raison de la reprise du financement privé des investissements. Actuellement, elles sont stabilisées au-dessus de 10 % des dépenses publiques totales (12,3 % en 1975).

Les dépenses de transfert retracent l'intervention de l'État au profit de certaines catégories sociales défavorisées. Par le versement de subventions économiques à des produits de première nécessité (pain, lait, etc.) ou à des entreprises présentant un intérêt d'un point de vue social (métro et autobus parisiens), elles font baisser artificiellement le prix de biens ou de services utilisés par des couches sociales modestes. Par le versement

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES FONCTIONS DE L'ÉTAT DEPUIS 1832

ANNÉE	1832	1902	1938	1963
Pouvoir public et administration générale .	19,06	10,--	6,93	4,38
Justice et Sécurité . . . . .	5,39	3,81	3,10	4,41
Relations extérieures . . . . .	1,31	4,38	0,74	4,80
Défense nationale . . . . .	35,73	30,62	31,14	21,47
TOTAL. . . . .	61,49	48,81	41,91	35,06
Action culturelle. . . . .	1,02	7,19	7,76	15,80
Action sociale . . . . .	1,30	1,40	5,73	9,24
Anciens Combattants . . . . .	0,79	0,26	9,71	4,69
Action économique . . . . .	9,51	15,70	17,42	23,35
Logement, reconstruction, urbanisme . .	0,26	0,08	2,99	7,38
TOTAL. . . . .	12,88	24,63	43,61	60,46
Dette. . . . .	22,72	25,48	14,11	2,77
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées . . . . .	2,91	1,08	0,37	1,71
TOTAL. . . . .	25,63	26,56	14,48	4,48

Tableau établi d'après l'ouvrage de J. E. GRANGE, *Le budget fonctionnel en France* (L. G. D. J., Paris, 1963).

d'une aide sociale aux « économiquement faibles », aux étudiants (bourses), aux agriculteurs (financement des prestations sociales agricoles), elles provoquent un transfert de revenus au profit de certains groupes sociaux. Le montant de ces dépenses est en augmentation régulière chaque année. En 1975, elles représentent 34,3 % des dépenses totales (pourcentage identique à celui des dépenses de fonctionnement des administrations civiles).

Les dépenses militaires sont toujours classées à part en raison de leur originalité et des controverses relatives à leur productivité. Elles ont représenté le tiers des dépenses publiques jusqu'à la Seconde guerre mondiale. Depuis dix ans, leur pourcentage est

en diminution constante et paraît s'être stabilisé en dessous de 20 % (17,9 % en 1975). Il faut souligner que la moitié des dépenses militaires sont consacrées à des achats d'équipements en raison de la constitution d'une « force de frappe » atomique et de la modernisation des armements des forces dites « conventionnelles ».

### **3. La transformation du rôle de la fiscalité**

Les recettes fiscales ont aussi considérablement augmenté depuis trente ans. De 47 milliards en 1938, elles ont dépassé 2 000 milliards en 1951, 5 000 milliards en 1959, 10 000 milliards (A. F.) en 1966, 15 000 milliards (A. F.) en 1970. La dépréciation du franc est la cause principale de ce prodigieux accroissement, car, par rapport au produit national brut, la pression fiscale a seulement doublé en trente ans (cf. tableau). Ce rendement fortement croissant de la fiscalité provient dans une large mesure de l'apparition, après la première guerre mondiale, d'impôts dont la base repose sur des éléments économiques (revenu ou dépense) dynamiques. Les impôts sur le revenu, comme les taxes sur le chiffre d'affaires, sont très sensibles aux variations de la conjoncture économique; en période d'expansion leur produit croît en général plus vite que le produit national brut.

Le produit des impôts a donc permis au cours de cette période d'assurer la couverture des dépenses publiques. Mais l'ampleur du prélèvement fiscal qui représente le quart du produit national a donné à l'impôt une autre fonction; les autorités gouvernementales peuvent l'utiliser comme un instrument d'intervention au service de leur politique économique et sociale. Comme les impôts sont perçus sur le revenu ou la dépense, il est possible en maniant leur taux ou leur assiette d'agir sur le comportement des agents économiques et d'obtenir les effets économiques recherchés. Combinée avec les dépenses publiques, la fiscalité peut même devenir un puissant instrument de redistribution des revenus au profit des catégories les plus défavorisées de la population. L'impôt n'est plus seulement un moyen financier pour « alimenter » les caisses publiques; il est aussi un instrument d'intervention au service de l'État.

### **4. L'importance du secteur public dans l'économie**

Le budget de l'État reste l'instrument privilégié qui permet de guider une politique sociale ou économique. Le rôle spécifique qu'il est appelé à jouer a deux causes principales : il constitue d'abord le plus important prélèvement qu'un quelconque agent économique peut effectuer sur la richesse nationale pour financer des activités diverses; il est d'autre part directement placé sous la responsabilité des autorités qui ont la charge de déterminer la politique économique ou sociale. Aussi important soit-il, l'État ne constitue pourtant qu'un élément de ce que l'on appelle le secteur public, c'est-à-dire, outre l'État, les collectivités locales, la Sécurité sociale et les entreprises publiques.

**PRESSION FISCALE**  
(en milliards de francs anciens)

ANNÉE	1938	1953	1957	1967
Produit national brut .	446	15 190	21 300	53 770
Recettes fiscales . . .	47	2 597	3 685	10 768
Pression fiscale . . .	10,5 %	17,1 %	17,3 %	21 %

Sources : Tableaux établis d'après indications données par S. E. F. annuaire 1930-1959, n° 144 (décembre 1960). Produit national brut, S. E. F., n° 223-224 (juillet-août 1967), S. E. F., n° 235-236 (juillet-août 1968).

**PRESSION FISCALE DE L'ÉTAT**

	1960		1965		1970	
	M. F.	% P. I. B.	M. F.	% P. I. B.	M. F.	% P. I. B.
Impôts directs . . . . .	17 575	6,5	28 845	6,6	51 464	7,1
Impôts indirects <sup>1</sup> . . . . .	38 902	14,3	65 393	14,9	94 707	13,0
Cotisations sociales . . . . .	880	0,3	1 579	0,4	2 749	0,3
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>57 357</b>	<b>21,1</b>	<b>95 817</b>	<b>21,9</b>	<b>148 920</b>	<b>20,4</b>

1. Déduction faite du versement représentatif de la taxe sur les salaires attribué aux collectivités locales.

C'est la prise en considération de ces différents agents qui permettrait de mesurer le rôle de l' « économie publique » dans l'ensemble national.

Mais il n'existe aucun document qui retrace les opérations de recettes et de dépenses de l'ensemble des personnes composant le secteur public. Cependant la comptabilité nationale établit un compte « Administrations » qui regroupe les opérations de tous les agents du secteur public à l'exception de ceux qui effectuent des opérations de nature industrielle et commerciale (essentiellement les entreprises publiques). L'analyse du compte « Administrations » pour l'année 1970 montre la place importante occupée par celles-ci dans l'activité économique puisque, à côté de prélèvements correspondant à environ 39 % du P. I. B., leurs dépenses représentent 42 % du P. I. B.

L'étude de l'influence des finances publiques dans le domaine économique ou social doit toujours être effectuée à partir de cet ensemble de personnes administratives. Par exemple, l'équilibre budgétaire ne peut pas s'apprécier au seul niveau de l'État mais doit prendre en considération également l'évolution financière des collectivités locales et de la Sécurité sociale; il ne suffit pas alors que l'État ait un budget en équilibre, voire en suréquilibre, s'il doit prêter son concours pour combler le déficit constaté au niveau des collectivités locales et de la Sécurité sociale; c'est donc l'ensemble des comptes des administrations qu'il faut prendre en considération pour apprécier s'il existe, ou non, un équilibre financier global. De même, une diminution de la pression fiscale ou des dépenses de l'État peut être compensée par une augmentation des ressources et des charges des autres collectivités publiques.

Cependant, les administrations publiques ne constituent pas un ensemble suffisamment cohérent pour que leurs moyens financiers puissent être rapidement et efficacement utilisés comme instrument de politique anticonjoncturelle ou de redistribution des richesses. L'émiettement des responsabilités financières entre plusieurs collectivités publiques, le volume gigantesque des sommes prélevées et dépensées sont les causes principales de la lourdeur et de la lenteur de leurs interventions. De ce fait, le budget de l'État, qui est l'instrument le plus directement soumis à l'autorité du gouvernement, continue à jouer un rôle pilote dans la conduite des politiques économiques et sociales. Dans l'ensemble des budgets publics, c'est le seul qui soit relativement « opérationnel » Pour de multiples raisons, le gouvernement ne peut pas modifier rapidement l'action budgétaire des collectivités locales ou de la Sécurité sociale; il se borne à utiliser le budget de l'État pour donner une impulsion à la vie économique et pour compenser, grâce à son action, les tendances contraires aux objectifs visés, qui pourraient se manifester au niveau des autres collectivités publiques. Le budget de l'État reste donc l'instrument essentiel de l'action gouvernementale.