

FINANCES PUBLIQUES

L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

Seule la lutte pour réduction des déficits peut conduire à réduire le montant de la dette : en effet, le déficit engendre la dette car le financement du déficit se fait par l'emprunt. La dette publique ne cesse donc d'augmenter, dépassant largement le seuil des 60 % du PIB prévu par le traité de Maastricht.

La **dette publique**, qui représente l'ensemble des emprunts contractés, ne doit pas être confondue avec le **déficit public** qui est un solde annuel négatif entre des ressources et des dépenses.

Si pendant de nombreuses années l'équilibre budgétaire a été un principe laxiste, il est devenu plus rigide avec le temps.

I. D'UN PRINCIPE LAXISTE...

Les contours flottants du principe vont déboucher sur une application floue.

A. Un contenu élargi à l'économie

La conception classique de l'équilibre est limitée aux finances. Elle va progressivement s'élargir à l'économie.

a) La conception classique

Grand principe de droit budgétaire à l'époque classique, l'équilibre était conçu en termes purement comptables. Il s'agissait simplement de prévoir l'ajustement des dépenses aux recettes.

1. Les origines de cette conception

Si le principe de l'équilibre est affirmé à l'époque classique c'est pour deux raisons :

- **Le moralisme des finances publiques**

La conception des finances publiques est calquée sur celle des finances privées. L'Etat doit gérer son budget comme un « bon père de famille ». Il ne peut donc dépenser plus qu'il n'a. Ce serait immoral.

- **La neutralité des finances publiques**

A l'époque classique, les finances publiques sont neutres par rapport à l'économie. Cette neutralité s'appréciant dans les deux sens. Ainsi, elles doivent être inactives c'est-à-dire qu'elles ne peuvent influencer l'économie. Mais elles doivent aussi être insensibles : l'économie ne devant pas influencer les finances. Le déséquilibre romprait cette neutralité.

2. Les conséquences de cette conception

Si le budget doit être en équilibre cela signifie qu'il ne doit pas y avoir plus de dépenses que de recettes : c'est l'interdiction du déficit. Mais cela signifie aussi qu'il ne doit pas y avoir plus de recettes que de dépenses : c'est l'interdiction de l'excédent.

- **L'interdiction du déficit**

Seul l'emprunt pourrait financer le déficit. Or l'emprunt est prohibé puisque immoral lui aussi. Il permet en effet de reporter sur les générations futures les dépenses d'une génération. Il ne peut être admis que pour des dépenses tout à fait exceptionnelles.

- **L'interdiction de l'excédent**

Pas plus que le déficit, l'excédent n'est admis, ce qui peut étonner a priori. Or, comme le rappelle la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'impôt ne sert qu'à l'entretien de la force publique et à la couverture des dépenses d'administration. Dans ces conditions, on ne peut pas exiger plus d'impôt que cela n'est nécessaire.

b) Les conceptions modernes

Le passage des finances publiques classiques aux finances publiques modernes va entraîner un élargissement de la notion d'équilibre, puis un dépassement de celle-ci.

1. De l'équilibre comptable à l'équilibre économique et financier, ou l'élargissement de la notion d'équilibre

L'élargissement se fera en deux temps

- **Le décret n° 56-601 du 19 juin 1956 portant présentation du budget de l'Etat**

Ce texte est l'aboutissement de longues réflexions sur la nouvelle manière de penser le budget sous la IV^e République. Il préfigure l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'en inspire

en partie. Le décret va reconnaître le lien entre le budget et l'économie. Ainsi, précise-t-il que : « *La loi de finances ...traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement* ». Le budget devient dans ces conditions un instrument au service de l'économie.

- **L'ordonnance** n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

Avec la V^e République cette tendance va s'accroître encore, en tout cas dans les textes. Ainsi, l'ordonnance précise-t-elle dans son article 1^{er} que « *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* ». De sorte que la finalité première des lois de finances est bien de définir un équilibre qui n'est pas seulement financier mais aussi économique. Qui plus est, le texte cite en premier lieu le caractère économique qui semble donc l'emporter sur le caractère financier. Cet article met donc fin à la règle de l'équilibre comptable et ouvre la porte au déficit budgétaire.

2. De l'équilibre au déséquilibre ou le dépassement de la notion d'équilibre

A partir du moment où l'équilibre change de sens, il sera dépassé. Autrement dit, comme l'on prône un équilibre économique, l'équilibre comptable est secondaire. Deux théories fonderont ce dépassement.

- **La théorie du déficit systématique**

C'est John Maynard Keynes qui est à l'origine de cette théorie. Pour cet auteur, le budget n'est qu'un instrument au service de l'économie. Il faut donc utiliser « l'effet multiplicateur de la dépense » pour rétablir l'équilibre économique. En d'autres termes, l'augmentation des dépenses publiques - et donc le déficit provoqué - va permettre de relancer l'économie, et lorsque l'équilibre économique sera rétabli l'équilibre budgétaire suivra. Cette théorie va être appliquée avec plus ou moins de succès ici et là.

- **La théorie de l'impasse ou du découvert budgétaire**

En France, on préconisera une théorie particulière. On distinguera l'impasse - que l'on baptisera découvert sous la V^e République - du déficit. Le découvert est un solde négatif des opérations temporaires que l'on juge admissible, alors que le déficit c'est un solde négatif des opérations définitives. Ce qui est bien plus grave et qui par conséquent est interdit. Pour bien distinguer ces deux sortes de solde, on fait apparaître les opérations temporaires « en dessous de la ligne » et les opérations définitives « au-dessus de la ligne » dans la première partie de la loi de finances.

B. Une application approximative

Même pendant la période classique il sera difficile de respecter le principe de l'équilibre. Ainsi, de 1815 à 1940, seuls 46 budgets seront exécutés en équilibre contre 80 en déficit.

Sous la IV^e République, aucun budget ne sera exécuté en équilibre. Sous la V^e République, la situation sera plus nuancée puisque, dans un premier temps, l'équilibre annoncé ne sera pas atteint. Dans un second temps, on entrera de plain-pied dans le temps du déficit.

a) Un équilibre annoncé mais non atteint

Dès les débuts de la V^e sous l'influence d'Antoine Pinay, on veut revenir à l'orthodoxie financière. Pour cela, dès 1959, on prévoit un découvert de plus en plus étroit, si bien qu'en 1965, on corrige le tir en prévoyant l'équilibre. Mais cet objectif ne sera atteint que durant quatre années (de 1970 à 1974). A partir de 1975, l'équilibre annoncé ne sera pas atteint car on sous-estime l'effet du choc pétrolier. A partir de 1978, on comprend que les choses ont profondément changé et que l'on est entrés dans une crise de longue durée.

	solde d'exécution (hors FMI et hors fonds de stabilisation des changes)	
	en M €	en % du PIB
1984 -	22 296	3,19%
1985 -	23 368	3,11%
1986 -	21 509	2,67%
1987 -	18 303	2,16%
1988 -	17 485	1,91%
1989 -	15 304	1,56%
1990 -	14 201	1,38%
1991 -	20 085	1,89%
1992 -	34 501	3,12%
1993 -	48 120	4,31%
1994 -	45 595	3,95%
1995 -	49 234	4,12%
1996 -	45 037	3,67%
1997 -	40 812	3,22%
1998 -	37 734	2,85%
1999 -	31 405	2,30%
2000 -	29 152	2,02%
2001 -	32 038	2,14%
2002 -	49 296	3,18%
2003 -	56 946	3,59%
2004 -	43 881	2,66%
2005 -	43 472	2,58%
2006 -	38 999	2,17%
2007 -	34 716	1,86%
2008 -	56 271	2,90%
2009 -	138 028	7,15%
2010 -	148 803	7,63%
2011 -	90 718	4,57%

Source : lois de règlement (article 1^{er}) - INSEE

b) Un déficit prévu... et réalisé

Depuis 1978, chaque budget de l'Etat est voté en déficit et exécuté en déficit. Toutefois, le déficit va prendre des proportions de plus en plus grandes. Ainsi, en 1978, il sera seulement de 9 milliards de francs. Il passera le cap des 100 milliards en 1983 pour atteindre 323 milliards en 1995. Le record avait été battu en 1993 puisque le déficit de 315,5 milliards de francs représentait 4,31 % du PIB contre «seulement» 4,12 % en 1995.

Depuis cette date, il a diminué lentement jusqu'en 2000, pour augmenter de nouveau jusqu'en 2003, diminuer jusqu'en 2007 et, enfin, s'accroître très fortement pour atteindre son véritable record en 2010 avec 148,803 milliards d'euros, soit un déficit trois fois supérieur à celui de 1993.

En 2013, le déficit s'est élevé à 4,3% du PIB. Son taux est prévu à 3,8% pour 2014 afin d'atteindre l'objectif de 3% d'ici à 2015.

Ratios de finances publiques (en % du PIB)

	2010	2011	2012	2013
Déficit public notifié	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Dettes publiques notifiées	82,7	86,2	90,6	93,5
Dettes publiques nettes*	76,3	79,0	82,7	85,9
Recettes publiques	49,5	50,7	51,8	52,8
Dépenses publiques	56,6	55,9	56,7	57,1
Prélèvements obligatoires	42,6	43,8	45,0	45,9

Sources : Insee, DGFIP, DGTrésor, notification du 31 mars 2014.

II. ...A UN PRINCIPE PLUS RIGIDE

Le retour de conceptions plus libérales conjugué aux excès de l'interventionnisme va redonner vie au principe de l'équilibre. C'est bien sûr son affirmation qui, dans un premier temps, sera renforcée. Et pour être sûr de son application, on prévoira des garanties.

A. L'affirmation du principe

C'est au niveau le plus élevé que sera réaffirmé le principe d'abord sur le plan national par le Conseil constitutionnel, ensuite sur le plan international par les traités européens.

a) Par le Conseil constitutionnel

- Dans sa décision n° 9-110 DC du 24 décembre 1979, le Conseil constitutionnel fait de l'équilibre « un principe fondamental ». Il s'y référera à plusieurs reprises dans d'autres cas.
- Mais le Conseil se réfère au principe de « l'équilibre économique et financier ». Or on sait que le contenu de ce principe est susceptible d'interprétations différentes. Le traité de Maastricht se réfère à l'une d'entre elles : l'équilibre comptable.

b) Par les traités européens

- L'article 104 du traité précise : « *Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* ». Des critères plus précis ont été fixés par le traité de Maastricht qui prévoit que les déficits publics ne doivent pas dépasser 3 % du PIB et la dette, 60 % du PIB. Or, les données notifiées par la France à l'Union européenne s'élèvent, respectivement, pour l'année 2013, à un déficit à hauteur 4,8 % du PIB et une dette à hauteur de 94 % du PIB. Les seuils sont très largement dépassés.
- Les prescriptions de l'Union européenne ont été renforcées lors du sommet d'Amsterdam en 1997, avec l'adoption du **Pacte de stabilité et de croissance** par le Conseil, second volet de l'Union économique et monétaire. Il s'agit de coordonner les politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs. Il impose aux États de la zone euro deux types de dispositions :
 - Une disposition préventive : la surveillance multilatérale. Les États de la zone euro présentent leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année. Un système d'alerte rapide permet au Conseil Ecofin, réunissant les ministres de l'Économie et des Finances de l'Union, d'adresser une recommandation à un État en cas de dérapage budgétaire.
 - Une disposition dissuasive : la procédure des déficits excessifs. Elle est enclenchée dès qu'un État dépasse le critère de déficit public fixé à 3 % du PIB, sauf circonstances exceptionnelles. Le Conseil Ecofin adresse alors des recommandations pour que l'État mette fin à cette situation. Si tel n'est pas le cas, le Conseil peut prendre des sanctions : dépôt auprès de la BCE qui peut devenir une amende (de 0,2 à 0,5 % du PIB de l'État en question) si le déficit excessif n'est pas comblé.
- Le 28 septembre 2011, le Parlement a adopté le paquet « gouvernance économique », une série de six propositions visant à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance et contrôler les grands déséquilibres économiques. On notera, parmi les « considérant » de ce texte :
 - « *L'amélioration du dispositif de gouvernance économique suppose de mettre en œuvre plusieurs politiques associées et cohérentes en faveur d'une croissance et d'emplois durables, en particulier une stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi, en mettant notamment l'accent sur le développement et le renforcement du marché unique, la promotion des relations commerciales internationales et de la compétitivité, un cadre*

*opérant de **prévention et de correction des déficits publics excessifs** (le pacte de stabilité et de croissance), un dispositif solide de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, des exigences minimales pour les cadres budgétaires nationaux et un système plus performant de réglementation et de surveillance des marchés financiers (notamment la surveillance macro-prudentielle assurée par le Conseil européen du risque systémique). »*

- *« La Commission devrait jouer un rôle plus important dans le cadre de la procédure de **surveillance renforcée** applicable aux évaluations spécifiques à chaque État membre, aux **actions de suivi, aux missions, aux recommandations et aux avertissements**. En particulier, il convient de réduire le rôle du Conseil à la décision d'appliquer des sanctions, de même qu'il y a lieu de recourir au vote à la majorité qualifiée inversée au sein du Conseil. »*
- Suite au Conseil européen du 9 décembre 2011, vingt-cinq pays de l'Union européenne, hormis le Royaume-Uni et la République tchèque, ont signé le 2 mars 2012 un traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (dit TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, qui instaure davantage de discipline budgétaire dans la zone euro.
Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, il prévoit notamment :
 - la "règle d'or" budgétaire et son inscription "de préférence" dans la Constitution.
Cette "règle d'or" des finances publiques impose que le déficit budgétaire structurel (hors impact de la conjoncture économique) ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB ;
 - la correction automatique du non-respect des déficits autorisés ;
 - l'établissement de sanctions de la Cour de justice de l'Union européenne s'agissant de la mise en place des règles d'or dans les ordres juridiques nationaux (amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB du pays fautif) et des sanctions quasi automatiques pour les déficits excessifs.
- Ce dispositif consolide au plus haut niveau des normes juridiques le dispositif dit du "six-pack", officiellement signé le 16 novembre 2011 et qui constitue un bloc de six textes réformant la gouvernance économique européenne (trois règlements réformant spécifiquement le Pacte de stabilité et de croissance, deux autres élargissant la surveillance à l'ensemble des déséquilibres macroéconomiques et, enfin, une directive énonçant des règles applicables aux cadres budgétaires des États membres).
- Le Parlement a ensuite étudié deux mesures supplémentaires ("two-pack") afin de continuer à renforcer la gouvernance économique et éviter la faillite des États de la zone euro. Ces dernières mesures ont été adoptées le 13 juin 2012 par deux textes :
 - Surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro ;
 - Suivi et évaluation des projets de plans budgétaires et correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.
- Parmi les dispositions, on notera :
 - La **création d'un fonds européen d'amortissement de la dette** en vue de rassembler la dette des États membres de la zone euro, qui dépasse 60 % de leur PIB. S'élevant aujourd'hui à environ 2 300 milliards d'euros (soit 93,4 % du PIB),

cette dette serait ensuite remboursée sur une période de 25 ans et à un taux d'intérêt moyen moins élevé. Cela donnerait aux États membres le répit nécessaire pour mener les réformes structurelles complexes et aiderait, en outre, à enrayer la spirale des taux d'intérêts élevés, des importantes dettes, et d'une faible croissance.

- Le **projet d'introduction d'euro-obligations** et la mise en œuvre d'un **instrument de croissance** qui mobiliserait environ 1 % du PIB par an, ou environ 100 milliards d'euros, sur une période de 10 ans pour les investissements dans les infrastructures.
- La Commission disposerait de pouvoirs accrus, sous la surveillance des États membres et du Parlement européen, en vue de garantir le contrôle, la responsabilité, et la légitimité des États en difficulté.

c) Par la LOLF

La LOLF distingue d'une part, « *l'équilibre budgétaire et comptable* » que déterminent les lois de finances (article 1^{er}) et d'autre part, « *l'équilibre économique* » dont les lois de finances « *tiennent compte* ».

B. L'application du principe

Au niveau national, le Conseil constitutionnel peut sanctionner le non-respect du principe dans la mesure où le déséquilibre proviendrait de l'insincérité du budget. Mais c'est surtout au niveau européen que les sanctions sont les plus importantes. Elles seront renforcées dans les mois à venir.

L'application du principe y est en effet encadrée par des mesures de surveillance, mais aussi par des sanctions.

a) La surveillance

Le Conseil, sur proposition de la Commission, fixe à la majorité qualifiée les grandes orientations des politiques économiques des États membres. Il veille à ce que ces orientations soient suivies par les États. Si ce n'est pas le cas, des sanctions sont prévues.

b) Les sanctions

Deux sortes de sanctions sont prévues, qui peuvent être atténuées exceptionnellement.

- En cas de « *dérèglement significatif* » par rapport aux objectifs fixés, une procédure d'alerte peut être mise en œuvre. Dans ce cas, le Conseil émet publiquement des recommandations. C'est ce qu'il a fait récemment à l'égard de l'Irlande.
- En cas de « *déficit excessif* », le Conseil peut mettre en demeure l'État de prendre les mesures nécessaires. En cas d'échec, des mesures coercitives peuvent être prises :
 - en premier lieu, il s'agira du dépôt de fonds non rémunérés qui seront restitués à l'État après restauration de la situation ;
 - en second lieu, une amende peut être infligée à l'État "fautif", dont le montant est réparti entre les États qui respectent les prescriptions.

- Enfin, des circonstances atténuantes comme une grave récession économique peuvent être retenues, qui auront pour effet d'écarter les sanctions.

Une procédure pour déficit excessif a d'ailleurs été engagée au début 2003 par la Commission européenne contre la France, et en 2004, après une seconde année de déficit important, la Commission européenne a saisi la Cour de justice des Communautés pour violation du pacte de stabilité. Dans un arrêt de juillet 2004, la Cour a confirmé la procédure engagée contre la France. Mais une réforme assouplissant le pacte de stabilité a été adoptée en juin 2005, amoindrissant la contrainte.

La loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit, en son article 50, qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, le Parlement recevra communication du « programme de stabilité du gouvernement français, préalablement à sa transmission aux institutions européennes ».