

FICHE 4 - L'EQUILIBRE DU BUDGET

Pendant de nombreuses années, l'équilibre budgétaire a été un principe laxiste qui 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 ELARGI A L'ECONOMIE

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 classiques.

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 du 19 juin 1956

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 du 2 janvier 1959

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 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, 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 (1970, 1972, 1973, 1974). A partir de 1975, l'équilibre annoncé ne sera pas atteint. On sous-estime l'effet du choc pétrolier. A partir de 1978, on comprendra que les choses ont profondément changé et que l'on est entré dans une crise de longue durée.

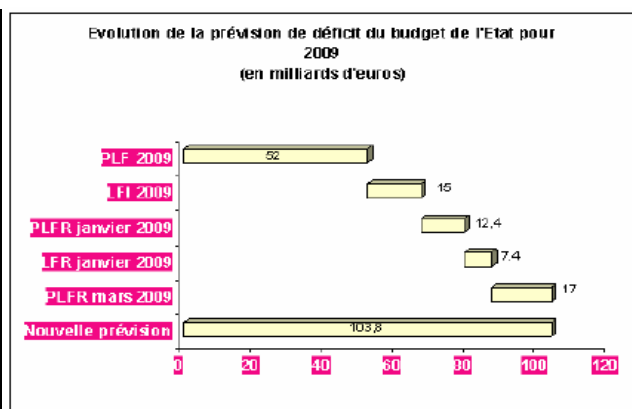
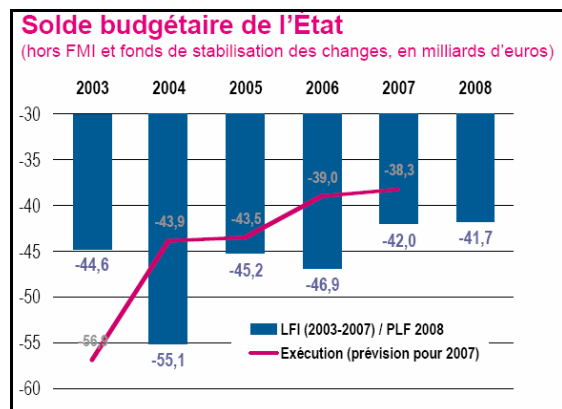
Solde d'exécution et PIB total					
	Solde d'exécution (hors FMI)		Solde d'exécution (hors FMI et hors fonds de stabilisation des changes)		PIB (base 2000)
	en M €	en % du PIB	en M €	en % du PIB	en M €
1981	-9 800	-1,96	-12 331	-2,47	499 978
1982	-14 000	-2,43	-15 085	-2,62	575 013
1983	-21 015	-3,27	-19 760	-3,08	642 138
1984	-24 005	-3,43	-22 286	-3,19	699 613
1985	-24 302	-3,23	-23 368	-3,11	752 010
1986	-22 451	-2,78	-21 509	-2,67	806 909
1987	-21 017	-2,48	-18 303	-2,16	848 284
1988	-15 208	-1,66	-17 485	-1,91	914 115
1989	-15 615	-1,59	-15 304	-1,58	980 510
1990	-14 899	-1,45	-14 201	-1,38	1 028 707
1991	-19 925	-1,87	-20 085	-1,89	1 065 071
1992	-33 852	-3,06	-34 501	-3,12	1 106 967
1993	-48 136	-4,32	-48 120	-4,31	1 115 389
1994	-46 191	-4,00	-45 595	-3,95	1 155 476
1995	-49 192	-4,12	-49 234	-4,12	1 194 808
1996	-44 893	-3,66	-45 037	-3,67	1 227 774
1997	-40 690	-3,21	-40 812	-3,22	1 268 483
1998	-37 784	-2,85	-37 734	-2,85	1 324 567
1999	-31 405	-2,30	-31 405	-2,30	1 366 466
2000	-29 128	-2,02	-29 152	-2,02	1 441 372
2001	-32 026	-2,14	-32 038	-2,14	1 497 184
2002	-49 295	-3,18	-49 296	-3,18	1 548 555
2003	-56 946	-3,57	-56 946	-3,57	1 594 814
2004	-43 881	-2,64	-43 881	-2,64	1 660 189
2005	-43 471	-2,53	-43 471	-2,53	1 717 921
2006	-35 734	-1,99	-35 734	-1,99	1 791 956

Source: lois de règlement, Insee.

b) Un déficit prévu... et réalisé

Depuis cette date, chaque budget sera voté en déficit et, bien sûr, 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. Mais le vrai « record » avait été battu en 1993, puisque le déficit de 315,5 milliards de francs représentait 4,37 % du PIB contre « seulement » 4,17 % en 1995. Depuis cette date, il diminue lentement : 207 milliards en 1999 (2,34 % du PIB), 191 milliards finalement en 2000 (environ 27 milliards d'euros).

Mais depuis, il a, à nouveau, amorcé une ascension vertigineuse passant à 32 milliards d'euros en 2001, puis à 49 milliards en 2002 pour atteindre 57 milliards d'euros en 2003. A partir de 2004, la courbe s'inverse lentement (en exécution). Mais en 2008, le déficit a crû en raison de la crise financière. Et en 2009, plusieurs corrections de la prévision initiale sont intervenues. Comme l'indique le tableau ci-dessous.



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* ». En foi de quoi, des critères plus précis seront fixés. Ainsi, les déficits publics ne doivent pas dépasser 3 % du PIB et la dette 60 % du PIB.

- Ces prescriptions seront renforcées lors du sommet d'Amsterdam en 1997, qui confirmera bien sûr les objectifs de Maastricht, mais qui plus est, prévoira à terme le retour à l'équilibre, voire à l'excédent. Deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997 pris en application de la résolution précédente préciseront le contenu de ce Pacte de stabilité et de croissance qui constitue le deuxième volet de l'Union économique et monétaire. Plus précisément, des garanties d'application seront mises en place.

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* ».

d) Par la Constitution

L'article 34 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision du 23 juillet 2008 précise : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

C'est pour atteindre cet objectif d'équilibre à l'horizon 2012 qu'un premier budget pluriannuel a été adopté ([Loi n° 2009-135](#) du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012). Malheureusement, le contexte économique et financier international a privé d'effet ce nouvel instrument.

B - L'APPLICATION DU PRINCIPE

a) 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. Et ce d'autant plus que ce principe de sincérité a été énoncé par la LOLF : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* (art 32). Depuis 2008, le principe est inscrit dans la Constitution : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. » Il acquiert donc valeur constitutionnelle, mais il est également généralisé à l'ensemble des administrations publiques ce qui inclut la Sécurité sociale, mais aussi les collectivités territoriales.

b) Au niveau européen

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

• La surveillance

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

• Les sanctions

Deux sortes de sanctions sont prévues. Elles peuvent être atténuées exceptionnellement.

- En cas de « dérapage 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'Etat 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'Etat après restauration de la situation.

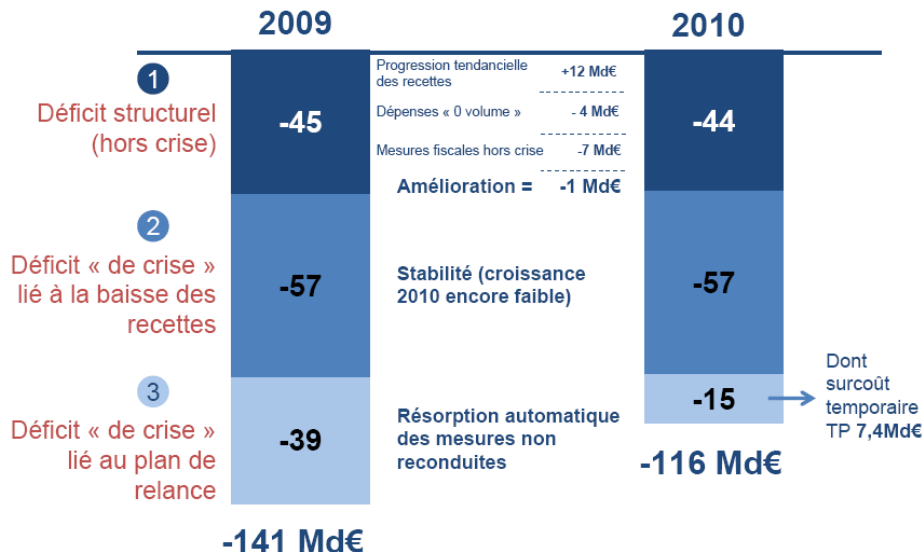
- En second lieu, une amende peut être infligée à l'Etat dont le montant est réparti entre les Etats qui respectent les prescriptions.

- 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.

La loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit, à ce propos, (art. 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.

4 - Le déficit budgétaire : évolution 2009 - 2010



En Md€	Lois de finances		PLF 2010				
	LFI 2009	LFR 2 2009	Révisé 2009	Constant 2009	Courant		Courant 2010
				2010 hors TP	2010 hors TP	Impact TP	
DEPENSES EN NORME ELARGIE	348,2	363,3	364,7	356,6	356,4	31,6	388,0
<i>dont dépenses hors relance</i>	348,2	348,2	348,2	352,5	352,3	31,6	383,9
<i>Impact relance</i>		15,1	16,4	4,1	4,1		4,1
RECETTES FISCALES NETTES	259,4	245,0	212,2	233,9	237,1	15,1	252,3
<i>dont recettes fiscales nettes hors relance</i>	268,6	255,3	228,0	236,8	240,0	15,1	255,1
<i>Impact relance</i>	-9,2	-10,3	-15,8	-2,9	-2,9		-2,9
RECETTES NON FISCALES	22,7	21,6	19,2	18,4	14,9		14,9
SOLDE COMPTES SPECIAUX - HORS FMI	-0,8	-7,7	-7,7	-0,1	-0,1	4,9	4,8
<i>dont comptes spéciaux hors relance</i>	-0,8	-1,0	-1,3	0,0	0,0	4,9	4,9
<i>Impact relance</i>		-6,7	-6,4	-0,1	-0,1		-0,1
SOLDE ÉTAT - HORS FMI	-67,0	-104,4	-141,0	-104,4	-104,4	-11,6	-116,0

Le déficit engendre la dette, car le financement du déficit se fait par l'emprunt. La dette publique ne cesse d'augmenter, dépassant le seuil des 60 % du PIB prévu par le traité de Maastricht.

Après avoir réévalué à 67,3 % le niveau d'endettement public prévu pour 2008, le gouvernement table sur une augmentation de la dette de 6,6 points de PIB en 2009, soit un ordre de grandeur comparable à celui observé entre 1992 et 1993. A **73,9 % à la fin de cette année** (soit **plus de 1 430 milliards d'euros**), la dette publique aurait ainsi augmenté, par rapport à la fin 2007, de pas moins de 10 points de PIB.

Selon les dernières prévisions gouvernementales, le ratio d'endettement public continuerait à progresser jusqu'à 2011, atteignant alors 78,3 % du PIB. Il ne commencerait à - légèrement - décroître qu'en 2012, pour se situer à un niveau de 78,1 %, encore supérieur de 9,5 points de PIB à ce que prévoyait, il y a quelques semaines, la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012.

