

Proposition de Correction - Séance de TD N°3 : Les principes budgétaires

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances ; FIP : Finances Publiques ; EB : équilibre budgétaire ; LP : Lois de programmation, LF : Loi de finances ; APU : administrations publiques.

Thèmes d'exposés :

- Le principe d'unité
- Le principe d'universalité

Dissertation : Le principe d'équilibre budgétaire conserve -t-il aujourd'hui une pertinence ?

Principe d'équilibre budgétaire → nécessité d'équilibrer les comptes de manière à éviter le déficit dans le budget de l'Etat (article 1^{er} de la LOLF de 2001).

Equilibre de présentation : prévisionnel, on le retrouve dans les LFI uniquement, il est corrigé ensuite dans les LFR.

Equilibre d'exécution : il est constaté par la LR après exécution budgétaire, l'exercice écoulé. L'équilibre en ce sens n'a plus aucun intérêt, ce qui entraîne la tendance à voter les budgets déséquilibrés.

Pertinence → opportunité, légitimité, justification

Possibles Reformulations :

- le principe d'équilibre budgétaire en l'état (actuel) a-t-il une certaine vigueur ?
- le principe d'équilibre budgétaire est-il un principe contraignant ?

Accroche Partir par exemple des affirmations d'auteurs ci-dessous :

-Manuel TIRARD « *L'équilibre budgétaire, défini comme la "situation d'un budget qui prévoit et autorise, pour un exercice, des charges et des ressources pour un montant égal", était "la clef de voûte des finances publiques classique". Toutefois, cette place centrale était particulière car l'équilibre n'a pas été historiquement protégé par le droit.* » (Manuel TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *Pouvoirs*, vol. 140, no. 1, 2012, pp. 99-110.).

-Bernard SCHWENGLER « *La rigidité d'une règle budgétaire correspond à sa fonction principale qui est de constituer un cadre contraignant pour la politique budgétaire en posant des limites au pouvoir discrétionnaire des décideurs politiques* » (« Les règles budgétaires, une alchimie délicate », Revue française d'économie, vol. xxvii, no. 2, 2012, pp. 63-95.).

Contexte

En vue de discipliner l'Etat dans sa politique budgétaire, et dans son cadrage des FiP (trajectoire des FiP), l'exigence de l'équilibre budgétaire a été introduit dans la LOLF de 2001. Le C.Const. a été en ce sens chargé de censurer les LF votées en déséquilibre.

Au nombre des nouveautés de la LOLF de 2001, l'introduction de cette exigence, aux côtés de l'équilibre financier qui a toujours existé (depuis l'ordonnance de 1959), s'est faite dans un ultime but, celui de recadrer au mieux le déficit budgétaire qui depuis 1974 est permanent, et de donner une meilleure trajectoire aux FiP.

Intérêt

A quoi fait-on concrètement allusion quand on parle d'équilibre budgétaire ? Il ne s'agit pas de la capacité à produire des écritures budgétaires équilibrées mais de la capacité à le faire de manière sincère, c'est-à-dire dans des conditions telles que l'exécution ne fera pas apparaître d'écart par rapport au niveau d'équilibre prévu (voir plus sur, Vie-publique.fr).

Eu égard aux diverses constatations tenant aux budgets qui depuis quelques décennies sont toujours en déséquilibre à savoir qu'ils sont déficitaires, il est normal de se demander si l'Exécutif tient compte dans sa politique budgétaire du principe d'équilibre budgétaire. La légitimité de cette interrogation, vise entre autres à savoir à quel point les dispositions de la LOLF sont contraignantes et partant la valeur normative du principe d'équilibre.

Problématique (problème de droit)

Peut-on de nos jours au regard de la pratique budgétaire française dire que le principe d'équilibre budgétaire est contraignant ?

A quoi sert concrètement l'exigence d'équilibre budgétaire en l'état actuel de la pratique budgétaire ?

Plan

Les pères de la LOLF en introduisant le principe d'équilibre budgétaire dans l'article 1^{er} de la Loi organique, ont pensé mettre en place un principe qui contraindrait l'Exécutif à voter des budgets sincères, équilibrés et fidèles aux prévisions, afin de réduire le déficit. Cependant force est de constater que les budgets sont toujours déséquilibrés, le plus souvent déficitaires. Il est donc difficile de respecter l'équilibre budgétaire (I). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a jusque-là jamais sanctionné

le non-respect de cette exigence, ce qui fait dire que le principe a une faible valeur normative, et est donc très peu contraignant (II).

I – Le principe d'équilibre budgétaire, un principe difficile d'observation

Le principe a été renforcé à partir de la Construction européenne, et la mise en place de la monnaie unique, l'Euro. Devant l'évidente difficulté pour l'Etat de respecter le principe, on est arrivé à une admission du dépassement de l'équilibre, ce qui par ailleurs dénote du caractère plutôt économique que budgétaire du principe.

A – Le dépassement progressif de l'équilibre et son admission : l'acceptation des budgets déficitaires

-le difficile respect de l'équilibre budgétaire : la réalisation de l'équilibre échappe au pouvoir de l'Exécutif, des écarts apparaissent forcément (dans la LR) par rapport au niveau d'équilibre initialement prévu (dans la LF par exemple).

-le déséquilibre, ou le non-respect du principe d'équilibre budgétaire est difficilement sanctionné par le C.Const. → ce dernier peut sanctionner en réalité le non-respect de l'équilibre que lorsqu'il existe une insincérité évidente du budget. Le C.Const. a toujours été souple dans ses décisions sur l'exigence de l'équilibre budgétaire. Cette souplesse a ainsi offert la possibilité au gouvernement de voter des budgets en déséquilibre sans pour autant être inquieté.

-un dépassement en outre autorisé par les instances communautaires : il existe plusieurs mécanismes (le Pacte européen de stabilité, le TSCG par exemple) qui prévoient des dérogations à l'équilibre si la situation l'exige (son urgence, sa gravité). C'est le cas par exemple des crises (guerres, pandémies, crises économiques) → exemple de la crise Covid-19 en 2020.

L'UE surveille les budgets des Etats membres et veille à ce que les orientations recommandées en matière d'équilibre soient suivies : en cas de dérapage significatif → mise en place de la procédure d'alerte contre l'Etat concerné ; en cas de dérapage excessif → amende infligée à l'Etat fautif, et le montant est reparti entre les Etats bons élèves.

-sous l'ordonnance de 1959, on a vu l'Etat dépasser et accepter progressivement le déséquilibre dans le budget, et les déficits y afférents → la raison certaine : l'Ordonnance de 1959, dans sa rédaction ne traitait que de l'équilibre « économique » et « financier », et non pas de « l'équilibre budgétaire ».

Seuls les budgets des années 1970, 1972, 1973 et 1974, ont été exécutés en équilibre. Tous les autres budgets qui suivirent et jusqu'aujourd'hui sont déséquilibrés.

B – L'équilibre, une préoccupation plutôt économique que budgétaire : un outil d'encadrement des FiP

-La LOLF distingue « équilibre budgétaire et comptable » que déterminent les LF (cf. article 1^{er}) et « équilibre économique » dont les LF tiennent compte.

-La notion d'équilibre (entre recettes et dépenses publiques) renvoie à la nécessité d'équilibrer les comptes de manière à éviter la présence de déficit dans le budget de l'Etat: cette idée a une orientation économique → elle en appelle à l'interventionnisme de l'Etat dans l'économie soit par la mise en place de mesures stables prévues en amont (théorie des anticipations rationnelles de Robert LUCAS), soit par des décisions discrétionnaires et fluctuantes constatables en période conjoncturelle (crises par exemple).

-L'équilibre est un paramètre économique (élément d'explication, ou de compréhension du budget, en l'occurrence les ressources et les dépenses de l'Etat), non pas un principe structurant au même titre l'annualité, l'unité, la spécialité, l'universalité → Cette acception explique en outre, le difficile consensus des juristes à propos de la notion comme principe.

Il faut remarquer que la seule contrainte qu'impose la notion d'équilibre se manifeste que lorsque les grandes lignes d'équilibre sont modifiées en cours d'exercice par un événement imprévu tel une crise → le gouvernement doit en ce sens adopter une LFR pour recadrer le FiP.

Transition : *Il est en effet difficile pour l'Etat de respecter l'équilibre budgétaire tel que voulu par la LOLF (art.1^{er}). La notion qui au départ se voulait un principe contraignant a très vite perdu de sa vigueur et s'est muée en objectif, que l'Etat français se fixe au moment de l'adoption des LF.*

II – Le caractère très peu contraignant du principe d'équilibre budgétaire

Le principe d'équilibre a une dimension normative faible, en dépit de son affirmation dans la LOLF. Devant ce constat, il serait donc judicieux de le renforcer par des mécanismes légaux afin qu'il ait la vigueur conformément à l'esprit de la LOLF.

A – L'équilibre budgétaire, un objectif au sens des Lois de programmation

En dépit de sa consécration constitutionnelle (article 34 de la Rév. Const. de 2008) dont le but était d'en faire un principe contraignant, le principe d'équilibre est très vite apparu à la lumière des dispositions de la Constitution tel qu'un objectif.

-L'équilibre est davantage un objectif qu'un principe. L'équilibre au sens de la Constitution ne concernerait que les LP, et moins le budget (article 1^{er} LOLF) → article 34 de la Constitution suite à la Révision constitutionnelle de 2008 : « *les lois de programmation des finances publiques qui en définissent les orientations pluriannuelles, s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

La notion d'équilibre issue de la révision constitutionnelle de 2008 intervient donc après l'adoption de la LOLF en 2001 et son entrée en vigueur en 2006, et elle ne concernerait que les comptes des APU et non le budget de l'Etat.

Les LP visent une meilleure gouvernance des FiP : elles définissent ainsi la stratégie d'ensemble sur 3 ans, fixent la trajectoire d'évolution de l'ensemble des FiP, et tendent vers la recherche de l'équilibre budgétaire. Les LP ne sont pas des LF → donc pas contraignantes : cela explique entre autres la faiblesse normative de la notion d'équilibre budgétaire, qui est un objectif dans lequel les LP s'inscrivent aux termes de l'article 34 C de la Constitution.

L'équilibre est un objectif assigné aux LP : les LP permettent de prévoir les LF, le Budget, mais elles n'emportent pas autorisation → elles ne sont pas de nature budgétaire.

-L'équilibre a pour but d'encadrer les déficits éventuels ou possibles en cours d'exercice, il n'a pas de réelle force contraignante → l'article sur l'équilibre dans la LF ne contient pas de mesures contraignantes, il sert à évaluer les recettes et plafonner les charges, puis arrêter les conditions générales d'équilibre financier et budgétaire pour une année/un exercice.

-L'équilibre comme instrument de rationalisation ou garde-fou de l'évolution des dépenses (pour réduire les déficits).

-L'équilibre budgétaire tel que le veut l'esprit de la LOLF n'est perçu/exigé en réalité que du côté des collectivités territoriales à qui on demande un équilibre réel de leurs budgets. A l'Etat, la LOLF exige un équilibre budgétaire et financier (l'ordonnance de 1959 exigeait un équilibre économique et financier).

L'Etat peut avoir un budget déséquilibré : les soldes négatifs vont s'accumuler alors d'une LF/année à une autre pour former la dette de l'Etat. Les CT inversement ne le peuvent : aux termes du L.1612-4 CGCT, leurs budgets doivent être en équilibre réel, les recettes et dépenses ayant été évaluées de façon sincère → cette exigence permet aux CT d'éviter les dérapages de la dette publique car elle les oblige, à disposer des ressources propres nécessaires au remboursement de la dette.

B – De la nécessité du renforcement du principe d'équilibre budgétaire

-Dans quel but doit-on penser à renforcer le principe d'équilibre budgétaire ?

Les raisons : assurer la sincérité budgétaire ou de la gestion publique ; réduire les déficits (et la dette en même temps, car les déficits s'accumulant au fil des années ne font qu'augmenter la dette de l'Etat) et rationaliser la gestion publique ; permettre une meilleure planification pluriannuelle et un meilleur contrôle de la trajectoire des FiP

-il faut des solutions tendant à renforcer juridiquement le principe, de manière à lui redonner sa force conformément à l'esprit de la LOLF

-faut-il inscrire dans la Constitution une loi pour limiter les déficits ?

Le rapport CAMDESSUS en 2010 a proposé au PM une « règle constitutionnelle d'équilibre », une loi-cadre de programmation des FiP. La loi sera contrôlée (son respect) par le C.Const., pour fixer la trajectoire impérative de réduction des déficits et une date de retour à l'équilibre structurel. En cas d'écart, le gouvernement aura 2 ans pour effectuer un redressement. Cette loi sera plus contraignante que les LP qui sont limitées.

Difficulté de cette proposition : cette loi viendrait saper le rôle des LF en ce sens qu'elle a caractère de Loi-cadre de programmation des FiP. Les LF n'auront plus de sens, par exemple dans la détermination des impôts pour le compte de l'Etat/CT. Autre difficulté : le rapport n'est pas arrivé à indiquer exactement la date du retour à l'équilibre structurel.

Selon Manuel TIRARD, « *au final, le dilemme de la constitutionnalisation est le suivant. Soit la clause est très contraignante et interprétée comme telle ; elle bloque alors les marges de manœuvre du politique en obligeant un organe juridictionnel non élu à s'immiscer de façon précise dans les comptes publics, avec pour conséquence une atteinte à la séparation des pouvoirs. Soit la clause est moins coercitive ou interprétée comme telle, et le contrôle qu'elle implique l'est également, mais se pose alors la question de son intérêt. Si les deux hypothèses sont périlleuses, la pratique démontre que la seconde paraît de loin la plus probable.* » (Manuel TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *Pouvoirs*, vol. 140, no. 1, 2012, pp. 99-110.).

-Pour être valable, le principe (exigence) d'équilibre budgétaire devra sa vigueur à une politique budgétaire coordonnée, sans laquelle la lutte contre les déficits publics restera un objectif rationnel → toute relance budgétaire dès lors non coordonnée sera elle aussi vaine.

-Comme approche de solution face au non-respect de l'équilibre budgétaire : le C.Const. pourrait par exemple sanctionner le déséquilibre sous le couvert de l'insincérité du budget.

-Trouver une solution durable et adéquate est difficile : le flou juridique qui y existe, profite jusque-là à l'Exécutif qui a dès lors une large marge de manœuvre → comme l'a proposé Bernard SCHWENGLER (« Les règles budgétaires, une alchimie délicate », *Revue française d'économie*, vol. xxvii, no. 2, 2012, pp. 63-95.), on peut constitutionnaliser le principe (d'équilibre) budgétaire avec une procédure de mise en œuvre rigoureuse et très organisée, puis mettre en place un mécanisme de sanction piloté par un organisme indépendant et jouissant d'une forte légitimité, afin de renforcer/vitaliser alors la règle/le dispositif.