

# Mémoire de 4<sup>ème</sup> année

Le principe d'équilibre des finances publiques : une analyse comparative en Europe (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni)

Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg

Réalisé par Guillaume POMMIER

Dirigé par Guy SIAT

Année universitaire 2012/2013

# Plan

**Introduction (page 6)**

**Partie I : De l'équilibre comptable à l'équilibre économique et financier : L'évolution des représentations théoriques et des pratiques du principe d'équilibre dans les Etats européens (page 8)**

*Chapitre 1 : L'approche classique du principe de l'équilibre : l'équilibre comptable (page 9)*

I) **Le principe de l'équilibre comptable : un « mythe de l'équilibre » (M. Bouvier)**

A) **Les fondements du principe de l'équilibre comptable**

- 1) Une représentation morale de la gestion financière publique
- 2) Les justifications économiques du principe de l'équilibre comptable
  - a) Les caractères de l'Etat libéral
  - b) Une intervention limitée dans la vie économique
- 3) La neutralité des finances publiques
  - a) Les finances publiques sont inactives
  - b) Les finances publiques sont insensibles

B) **La portée du principe de l'équilibre comptable dans les finances publiques**

- 1) La limitation du budget de l'Etat
- 2) L'interdiction du déficit et de l'excédent budgétaire
  - a) L'interdiction du déficit budgétaire
  - b) L'interdiction de l'excédent budgétaire
  - c) L'exception au principe de l'équilibre comptable

II) **Les transgressions pratiques du principe de l'équilibre comptable**

A) **Les causes du non respect du principe de l'équilibre comptable**

- 1) Le manque de formalisation textuelle du principe d'équilibre comptable
  - a) L'instauration des principes budgétaires classiques
  - b) Les nouvelles règles de la procédure budgétaire
  - c) Un contrôle renforcé des finances publiques
- 2) Les contraintes financières sur les Etats européens
  - a) La répétition des conflits militaires
  - b) Les crises économiques et financières

B) **Les différentes formes du non respect de la règle de l'équilibre comptable**

- 1) Les décalages entre l'équilibre prévisionnel et l'équilibre d'exécution

- a) Les difficultés de la prévision budgétaire
- b) Le laxisme volontaire dans les prévisions budgétaires
- 2) Les techniques de camouflage du déséquilibre: la recherche de l'équilibre comptable apparent
  - a) Le report d'excédent pour masquer les déficits
  - b) Les atteintes traditionnelles au principe de l'unité budgétaire

*Quelles conséquences pour le principe d'équilibre comptable ?*

## *Chapitre 2 : L'approche moderne du principe de l'équilibre : l'équilibre économique et financier (page 26)*

### I) Le principe de l'équilibre économique et financier : un équilibre keynésien

#### A) Les fondements du principe de l'équilibre économique et financier

- 1) Les bouleversements historiques du XXème siècle
  - a) La Première Guerre Mondiale comme rupture dans l'histoire des finances publiques
  - b) Le choc de la crise économique et financière de 1929
- 2) Les justifications keynésiennes du principe de l'équilibre économique et financier
- 3) L'accroissement naturel de la dépense publique dans les Etats européens

#### B) La portée de la vision keynésienne sur les finances publiques : le budget comme instrument économique

- 1) L'activation des finances publiques
  - a) La nouvelle finalité du budget : un instrument de politique économique
  - b) Le changement de nature du budget
- 2) La théorie du déficit systématique
- 3) La théorie de l'impasse budgétaire

### II) Les traductions juridiques du principe d'équilibre économique et financier dans les Etats européens

#### A) La constitutionnalisation de l'équilibre économique et financier en Allemagne

- 1) Le caractère formel de la règle d'équilibre : l'article 110 de la Loi Fondamentale
- 2) L'autorisation du déficit budgétaire: l'article 109 de la Loi Fondamentale
- 3) L'autorisation de l'endettement public : l'article 115 de la Loi Fondamentale

#### B) L'intégration de l'équilibre économique et financier dans une loi organique en France

- 1) Le principe d' « équilibre économique et financier » dans l'ordonnance budgétaire du 2 janvier 1959
- 2) La protection constitutionnelle de l'équilibre économique et financier : la décision du 24 décembre 1979

- C) L'existence juridique de l'équilibre économique et financier en Espagne
  - 1) Une référence indirecte à l'équilibre économique et financier : l'article 134 de la Constitution
  - 2) Une protection directe de l'équilibre économique et financier : la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel

**Partie II : La discipline budgétaire comme nouveau paradigme des finances publiques: les règles de présentation de l'équilibre budgétaire dans les Etats européens (page 45)**

*Chapitre 1 : L'émergence d'une nouvelle conception de l'équilibre en Europe : le principe d'équilibre budgétaire (page 46)*

- I) L'apparition d'un nouveau cadre référentiel pour les finances publiques : le « tournant néolibéral » (B. Jobert) en Europe
  - A) Les justifications économiques de la discipline budgétaire : la remise en cause de l'Etat keynésien par les néoclassiques
    - 1) L'effet d'éviction des politiques budgétaires
    - 2) Le mécanisme de l'équivalence ricardienne
    - 3) Les effets inflationnistes des politiques budgétaires
  - B) L'influence des idées de la nouvelle gestion publique sur la réforme budgétaire dans les Etats européens
    - 1) La doctrine de la nouvelle gestion publique : logique de performance et rationalisation budgétaire
    - 2) La portée de la doctrine de la nouvelle gestion publique en Europe
      - a) La rationalisation budgétaire dans les services publics en Grande-Bretagne
      - b) La rationalisation de la dépense publique en France : de l'échec de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) à la révolution de la LOLF
- II) Le rôle du droit communautaire dans l'émergence du principe de l'équilibre budgétaire en Europe
  - A) Les évolutions du droit communautaire : l'institutionnalisation du principe d'équilibre budgétaire
    - 1) La formalisation du principe d'équilibre budgétaire : le traité de Maastricht
      - a) La notion de déficit public excessif
      - b) Les critères des finances publiques
      - c) La portée du traité de Maastricht : une définition européenne du principe de l'équilibre
    - 2) Le renforcement du principe d'équilibre budgétaire : le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)
      - a) Le contenu du PSC
      - b) Les insuffisances du PSC

- B) La portée de la formalisation communautaire du principe d'équilibre budgétaire: la réforme des finances publiques dans les Etats européens
- 1) Les traductions pluriannuelles du principe d'équilibre budgétaire au Royaume-Uni et en Espagne
    - a) Le Code de Stabilité Budgétaire de 1997 au Royaume-Uni
    - b) La loi générale de stabilité budgétaire de 2001 en Espagne
  - 2) La volonté de limitation du déficit en France : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001

*Chapitre 2 : La consécration du principe de l'équilibre budgétaire : la mise en place des « règles d'or » des finances publiques (page 65)*

I) La consécration du principe d'équilibre budgétaire dans le droit communautaire

A) Le « Six Pack » de 2011 : les conditions du renforcement de l'équilibre budgétaire

- 1) La nouvelle procédure de déficit public excessif (PDE)
- 2) La rénovation du critère de l'endettement public
- 3) La limitation de la dépense publique
- 4) La nouvelle procédure de déséquilibre excessif

B) Le Traité sur la Stabilité, la Coopération et la Gouvernance en Europe (TSCG) : la formalisation d'une « règle d'or » européenne

- 1) Une « règle d'or » chiffrée
- 2) Une « règle d'or » contraignante
- 3) Le critère de la dette publique
- 4) Un régime d'exception adapté à la situation des finances publiques nationales

II) La consécration du principe d'équilibre budgétaire dans les droits nationaux : les « règles d'or » des finances publiques

*La diversité des règles d'or*

- La valeur normative de la « règle d'or »
- Le niveau de flexibilité de la « règle d'or »
- Le champ d'application de la « règle d'or »

A) La constitutionnalisation des règles d'équilibre budgétaire : les « règles d'or » de valeur constitutionnelle

- 1) La règle du « frein à l'endettement » en Allemagne : une initiative autonome
  - a) L'émergence d'une culture de l' « orthodoxie financière » allemande
  - b) L'instauration de la « règle d'or » allemande
  - c) La rigidité de la « règle d'or » allemande
- 2) La « règle d'or » espagnole : une réponse aux injonctions européennes
  - a) Le contexte de crise des finances publiques en Espagne

- b) Le contenu de la « règle d'or » espagnole
- c) L'adoption de la nouvelle loi organique de 2012

**B) L'intégration progressive de règles d'équilibre budgétaire en France : une « règle d'or » de valeur législative**

- 1) L'existence d'un précédent : la règle de l'équilibre réel des collectivités territoriales
- 2) La constitutionnalisation du principe de l'équilibre des finances publiques en France
  - a) Le contexte de la révision constitutionnelle de 2008
  - b) Les apports de la révision constitutionnelle de 2008 : les lois de programmation des finances publiques (LFPF)
- 3) L'échec des lois cadres des finances publiques
  - a) Les fondements du projet de loi constitutionnel de 2011
  - b) Le contenu du projet de loi constitutionnel de 2011
  - c) Les apports des lois cadres d'équilibre des finances publiques par rapport aux lois de programmation
- 4) L'adoption d'une « règle d'or » budgétaire de valeur législative
  - a) Le niveau juridique de transposition de la règle d'équilibre budgétaire en droit interne : le choix de la loi organique
  - b) La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012

**C) L'exception britannique : une consécration pratique et non juridique**

- 1) Les fondements de l'exception britannique
  - a) Un rapport au droit sous influence anglo-saxonne
  - b) Un statut particulier dans l'Union Européenne
- 2) Une consécration pratique de l'équilibre budgétaire

*Faut-il constitutionnaliser les « règles d'or » ?*

- Une analyse économique de la « règle d'or »
- Une analyse juridique de la « règle d'or »
- Une analyse critique de la « règle d'or »

**Conclusion (page 100)**

**Annexes (page 103)**

**Bibliographie (page 107)**

## Introduction

Le principe d'équilibre des finances publiques est une notion à la fois ancienne et actuelle. C'est une notion ancienne car le principe de l'équilibre est un principe traditionnel des finances publiques. C'est une notion actuelle car le principe de l'équilibre des finances publiques est aujourd'hui largement débattu dans toutes les démocraties européennes autour de la controverse portant sur les « règles d'or » budgétaires.

Le principe d'équilibre est un des grands principes budgétaires des finances publiques classiques. Il émerge au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle dans les écrits des premiers financiers classiques, puis naît en pratique en 1806 en France avec les débuts de la présentation budgétaire. En effet, l'essor du parlementarisme oblige le gouvernement à soumettre le budget au vote du Parlement. Une présentation en équilibre du budget s'impose donc au gouvernement.

Or, le principe d'équilibre tel qu'il est entendu dans les débats récents sur les « règles d'or » budgétaires n'a presque rien en commun avec le principe d'équilibre conçu par les théoriciens classiques sous la Restauration. En effet, le principe d'équilibre est une notion évolutive, qui va prendre des acceptions très différentes selon les époques. A chaque période de l'histoire, les représentations théoriques, les pratiques gouvernementales et les règles juridiques relatives au principe d'équilibre se transforment.

Cependant, comment définir la notion d' « équilibre des finances publiques » ? D'abord, évoquer de manière brute l' « équilibre des finances publiques » est insuffisant, tant la notion est imprécise. Elle mérite d'être affinée pour mieux saisir sa diversité et ses richesses. En effet, le concept d' « équilibre » renvoie à des significations divergentes qu'il convient de préciser au préalable. Dans un sens très général, l'équilibre décrit une situation stable, une juste disposition entre des choses opposées, une certaine harmonie entre des forces opposées qui se compensent. En appliquant cette définition standardisée aux finances publiques, l'équilibre désigne une situation stable entre des ressources et des charges budgétaires. Or, deux questions restent en suspens.

De quel équilibre s'agit-il ? En finances publiques, on distingue traditionnellement plusieurs types d'équilibres. L'équilibre prévisionnel inscrit dans la loi de finances initiale au moment de l'autorisation budgétaire s'oppose à l'équilibre d'exécution constaté en fin d'exercice budgétaire. On sépare aussi l'équilibre structurel qui ne tient pas compte des aléas de la conjoncture économique de l'équilibre général du solde budgétaire. Enfin, l'équilibre du budget général de l'Etat n'est qu'une composante de l'équilibre global des comptes publics qui intègre les budgets de toutes les administrations publiques. Par conséquent, la signification de l'équilibre n'est pas la même selon le moment à partir duquel il est évalué, selon les masses budgétaires qu'il considère ou selon son périmètre d'application.

De quelles ressources et charges s'agit-il ? L'équilibre budgétaire est un problème de nomenclature avant d'être un problème de principe. Pour donner du contenu à la notion, il convient de sortir de l'abstraction d'un équilibre formel et étudier la nature des ressources

et des charges qui constituent matériellement le budget en équilibre formel. En effet, le budget d'un Etat, considéré au sens large, est toujours, excepté les rares situations de faillites, en équilibre<sup>1</sup>. Chaque dépense que l'Etat engage a nécessairement une contrepartie budgétaire sous formes de recettes, mais cette contrepartie n'est pas nécessairement inscrite au budget général. Or, quelles est la nature de ces recettes ? D'où viennent-elles ? Le déficit n'est jamais un excès de dépenses mais toujours un montant de ressources d'une nature particulière, venant de l'emprunt. L'équilibre budgétaire représente-t-il une égalité entre recettes et dépenses de toutes natures ? Ne désigne-t-il pas au contraire seulement une situation dans laquelle les dépenses sont couvertes par des recettes définitives ? C'est cette seconde définition qui tend à s'imposer dans la doctrine actuelle des finances publiques.

Le principe d'équilibre des finances publiques n'a pas toujours eu la même signification. Il est possible de dégager trois acceptions du principe d'équilibre, qui se sont développées à des époques différentes, s'intégrant ainsi dans un certain paradigme des finances publiques. L'objet de ce mémoire est d'étudier ces trois approches de l'équilibre : l'équilibre comptable, l'équilibre économique et financier et l'équilibre budgétaire.

D'abord, le principe d'équilibre comptable des classiques du XIX<sup>ème</sup> siècle est une égalité arithmétique entre l'ensemble des recettes et les dépenses de l'Etat. Puis, le principe d'équilibre économique des modernes est une position budgétaire qui assure un équilibre global de l'économie. Enfin, le principe d'équilibre budgétaire des contemporains est une réglementation plus ou moins stricte des déficits publics et de l'endettement public.

Le mémoire cherche d'une part à comprendre les évolutions théoriques et pratiques du principe d'équilibre des finances publiques, d'autre part à analyser les différents types de formalisation juridique de l'équilibre. Quelles sont les différentes conceptions du principe de l'équilibre des finances publiques ? Dans quel contexte politique et économique ces conceptions émergent-elles ? Quels acteurs permettent leur diffusion ? De quelles manières l'équilibre est-il transposé dans des règles juridiques à chaque période ? Quels décalages existe-il entre les théories de l'équilibre et la pratique des gouvernements ? Ce sont toutes ces questions que ce mémoire a l'ambition de traiter.

Cette réflexion autour du principe de l'équilibre des finances publiques s'organise en deux étapes. La première partie du mémoire revient sur les deux conceptions radicalement distinctes du principe d'équilibre des finances publiques qui ont prévalu succinctement chez les classiques et chez les modernes. Dans les deux cas, il s'agit de comprendre les origines, les acceptions et la portée du principe de l'équilibre dans les finances publiques. La deuxième partie s'intéresse exclusivement à l'approche contemporaine du principe de l'équilibre des finances publiques, à ses fondements théoriques et ses conséquences pratiques avec l'adoption des « règles d'or » budgétaires par les Etats européens.

---

<sup>1</sup> Un déficit du solde budgétaire de la loi de finances peut provenir de la non inscription dans le budget général des ressources de trésorerie, comme l'emprunt.

## **Partie I : De l'équilibre comptable à l'équilibre économique et financier : l'évolution des représentations théoriques et des pratiques du principe d'équilibre dans les Etats européens**

Le principe d'équilibre n'est pas une notion figée dans l'espace et dans le temps. Au contraire, il répond à différentes acceptions selon l'époque et le lieu. A l'origine des finances publiques, pendant la période dite « classique », l'équilibre est vu comme un équilibre comptable. Les classiques ont une représentation stricte de la règle d'équilibre, les recettes devant égaliser les dépenses publiques. Cependant, cette conception maximaliste de l'équilibre apparaît trop rigide lorsque les finances publiques acquièrent une nouvelle dimension au début du XXème siècle. Une vision économique de l'équilibre s'impose, prenant en considération les nouvelles missions de l'Etat dans la sphère économique et sociale. Or, cette conception minimaliste de l'équilibre va aussi poser une série de problèmes, dont la crise des finances publiques depuis les années 1970 est le reflet le plus visible.

Ainsi, deux conceptions du principe d'équilibre des finances publiques, profondément différentes dans leurs fondements, leur portée théorique et leurs effets juridiques, vont se succéder. A la conception classique de l'équilibre comptable (Chapitre 1) du XIXème siècle succède la conception moderne de l'équilibre économique et financier au XXème siècle (Chapitre 2).

## Chapitre 1 : L'approche classique du principe de l'équilibre : l'équilibre comptable

Pendant la période « classique » des finances publiques, les représentations dominantes du principe d'équilibre sont celles d'un équilibre comptable. C'est un équilibre arithmétique entre les dépenses et les recettes de l'Etat. Le principe de l'équilibre comptable s'impose comme un dogme. Il devient un principe intangible et cardinal du système libéral au XIXème siècle (I). Cependant, le poids théorique que revêt le principe d'équilibre comptable est largement diminué en pratique, étant donné la fréquence de ses transgressions par les pouvoirs publics (II).

### I) Le principe de l'équilibre comptable : un « mythe de l'équilibre » (M. Bouvier)

La conception libérale du principe de l'équilibre des finances publiques est dominante à l'époque « classique » des finances publiques. Après avoir rappelé les fondements théoriques du principe d'équilibre comptable (A), il faut évaluer sa portée dans la gestion des finances publiques libérales (B).

#### A) Les fondements théoriques du principe d'équilibre comptable

Le principe de l'équilibre repose d'abord sur une vision morale des finances publiques, puis sur la pensée économique des libéraux du XIXème siècle.

##### 1) Une représentation morale de la gestion financière publique

Le principe d'équilibre comptable vient d'abord d'une conception familialiste de la gestion des affaires publiques. En effet, les classiques insistent sur la nécessité de gérer les comptes publics en « bon père de famille », qui ne dépense pas plus que ce qu'il gagne. Selon Michel Bouvier<sup>2</sup>, ils ne font aucune différence dans la gestion des finances publiques et des finances privées.

Cette dimension morale de la gestion financière publique est ancienne. Dès l'Antiquité, les philosophes grecs Aristote et Platon développent une approche familialiste de l'économie, ne faisant aucune distinction entre finances publiques et finances privées<sup>3</sup>. Puis, les économistes classiques du XVIIème siècle ont eux aussi intégré ce rapprochement entre gestion publique et gestion privée, comme Antoine de Montchrestien qui déclare que « *le bon gouvernement domestique à le bien prendre est un patron, un modèle du public* ». Le

---

<sup>2</sup> Cf. Michel Bouvier, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : essai sur la vanité d'un principe », in. Tallineau, 1994

<sup>3</sup> Voir dans Platon, *Le Politique*, le dialogue entre Socrate et l'étranger

principe d'équilibre a donc toujours intégré une connotation morale : l'Etat ne doit pas dépenser plus qu'il ne gagne.

Ainsi, la règle de l'équilibre comptable relève d'une croyance commune, d'un savoir-partagé qui a traversé les époques, et que les libéraux n'ont fait que reprendre à leur compte.

## 2) Le rôle mineur de l'Etat libéral dans la vie économique

L'équilibre comptable est aussi une exigence de la pensée économique libérale. L'Etat libéral est un Etat minimal, aux fonctions réduites et au budget limité.

### a) Les caractères de l'Etat libéral

Le rôle de l'Etat libéral est avant tout d'assurer la sécurité des citoyens, de garantir les droits fondamentaux et protéger les libertés individuelles (droit de propriété, liberté d'expression, liberté de culte, liberté de réunion, ...). Par conséquent, son intervention se limite aux fonctions dites « régaliennes », c'est-à-dire aux missions traditionnelles de la puissance publique (diplomatie, police, justice, armée)<sup>4</sup>. C'est une vision minimaliste de l'Etat considéré comme un « Etat Gendarme ».

Par conséquent, l'Etat n'intervient pas dans la vie économique et laisse les agents individuels agir librement sur le marché autorégulateur qui tend spontanément vers un équilibre économique optimal. C'est la théorie libérale du « laissez-faire » d'A. Smith. A l'époque classique, les économistes reprennent la doctrine libérale d'une supériorité de l'initiative privée sur l'intervention publique dans l'économie. La dépense publique est vue comme moins productive que la dépense privée et entraîne une réduction de la liberté d'action des personnes privées, donc elle doit être strictement limitée. L'Etat ne doit pas entraver la libre concurrence sous peine de perturber le libre fonctionnement du marché.

### b) Une intervention limitée dans la vie économique

Même si les libéraux récusent l'interventionnisme étatique, ils admettent une action minimale de l'Etat pour corriger les rares imperfections du marché. Dans des conditions circonscrites, l'Etat doit intervenir dans l'économie pour fournir des biens et services que le marché est incapable de fournir de manière efficiente. L'intervention publique est justifiée économiquement dans trois cas principaux de défaillances du marché : le monopole naturel, la présence d'externalités et la fourniture des biens collectifs. Pour remplir ces missions, il peut utiliser le budget à des fins économiques.

---

<sup>4</sup> Pour une description plus détaillée de la naissance et des missions de l'Etat libéral, cf. les théories du contrat social du XVIIème siècle.

### *Les défaillances « microéconomiques » du marché pour les libéraux*

D'abord, l'intervention de l'Etat se justifie en cas de monopole naturel, situation dans laquelle une entreprise a des coûts fixes très élevés et des coûts variables quasi-nuls (activités de réseau, ...). Dans ce cas, le coût marginal est décroissant (rendements décroissants), c'est-à-dire que le coût moyen diminue lorsque l'entreprise augmente sa production (économies d'échelle). Il est donc plus efficace économiquement de laisser à une entreprise le monopole de cette activité pour assurer l'amortissement des coûts fixes avec une production importante. Or, pour éviter une tarification trop élevée du monopole pouvant exclure une partie des usagers, l'Etat doit réguler son activité. Il peut contrôler son comportement, fournir lui-même le service en créant un monopole public ou pratiquer une tarification administrée en subventionnant l'entreprise publique sur le budget de l'Etat. Par exemple, la loi du 29 décembre 1882 sur les chemins de fer organise dès l'époque libérale les activités de transport ferroviaire sous la tutelle de l'Etat.

Ensuite, l'Etat doit intervenir pour corriger les effets externes (non pris en compte par le marché) générés par certaines activités marchandes. Lorsque ces externalités sont négatives comme la pollution (le bien est surproduit par rapport à la quantité optimale), l'Etat doit taxer sa production. Selon A. Pigou, la taxation des usines polluantes est un moyen d'« internaliser » les externalités négatives qu'elles produisent, de les obliger à prendre en compte non pas seulement le coût privé de leurs activités mais aussi leur coût social (plus élevé que le coût privé). Lorsque l'externalité est positive pour la société (éducation, santé), l'Etat doit subventionner sa production. Par exemple, l'Etat fournit depuis la fin du XIXème siècle des services d'hygiène (contrôle des produits, vaccination, ...) et d'éducation (école gratuite et obligatoire) pour augmenter l'état de santé et les connaissances de la population.

Enfin, l'Etat doit se substituer au marché pour produire les biens « collectifs » mal fournis par le marché. Ces biens sont non-rivaux (sa consommation par un individu ne réduit pas la quantité disponible pour les autres individus) et non-exclusifs (accès libre à tous les individus sans payer). Par conséquent, aucune entreprise privée n'est incitée à produire ce type de biens pourtant nécessaire à la collectivité (défense, transports collectifs) en raison des comportements de « passager clandestin » (profiter du bien sans le financer). L'Etat doit donc prendre en charge leur fourniture ou subventionner une entreprise privée pour le produire.

Ces interventions économiques marginales requièrent de l'Etat une politique budgétaire financée par l'impôt et non par l'emprunt. Cependant, la pensée économique libérale ne tolère aucun excès d'interventionnisme étatique dans la vie économique. Selon Montesquieu, la dette publique provenant d'un excès de dépense publique « *ôte les revenus véritables de l'Etat à ceux qui ont de l'activité et de l'industrie, pour les transporter aux gens oisifs : c'est-à-dire qu'on donne des commodités pour travailler à ceux qui ne travaillent*

*point, et des difficultés pour travailler à ceux qui travaillent* »<sup>5</sup>. Il affirme donc ici l'inutilité de la dépense publique par rapport à la dépense privée.

### 3) La neutralité des finances publiques

Malgré les obligations économiques minimales de l'Etat, les libéraux supposent la neutralité des finances publiques. Dans la pensée économique libérale du XIX<sup>ème</sup> siècle, les finances publiques sont détachées, en-dehors de l'économie. L'utilisation des finances publiques à des fins économiques est donc inutile. Il faut respecter une équivalence comptable entre les dépenses et les recettes.

#### a) Les finances publiques sont inactives

D'abord, les finances publiques sont inactives car elles ne peuvent influencer l'économie. La dépense publique n'a aucun effet sur la vie économique et sociale et risque même de perturber l'équilibre économique résultant des initiatives privées sur le marché. Le budget de l'Etat ne sert qu'à financer les dépenses de fonctionnement, en aucun cas à agir sur l'économie ou à corriger les inégalités sociales. Les libéraux présument donc une double neutralité des finances publiques : une neutralité objective car elles n'ont pas d'effets sur l'économie nationale et une neutralité subjective puisqu'elles ne doivent pas être utilisées par les gouvernements pour altérer le libre fonctionnement des marchés (favoriser ou freiner le développement de certains secteurs économiques à sa discrétion). De toute manière, le montant des dépenses était strictement limité à cette époque, donc leur effet sur l'économie nationale restait marginal.

Cependant, cette neutralité des finances publiques n'est parfois qu'une apparence. Selon M. Lascombe et X. Vandendriessche<sup>6</sup>, les décisions de l'Etat peuvent modifier les comportements des agents individuels. Par exemple, la mise en place par plusieurs Etats européens au XIX<sup>ème</sup> siècle d'une taxe sur les portes et les fenêtres eût un impact significatif sur la construction de maisons et donc sur le secteur du bâtiment.

#### b) Les finances publiques sont insensibles

Puis, les finances publiques sont insensibles. Elles ne peuvent être influencées par l'économie, c'est à dire qu'elles sont insensibles aux fluctuations de la vie économique. La conjoncture économique n'a aucun effet sur le budget. Ainsi, il ne faut pas ajuster les dépenses et les recettes selon la conjoncture économique.

Néanmoins, cette règle est accompagnée d'exceptions. Dans certaines circonstances, les Etats prélevaient des ressources supplémentaires lorsque la conjoncture économique

---

<sup>5</sup> Cf. Louis de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, livre XXII, chapitre 17

<sup>6</sup> Cf. Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, *Finances Publiques*, 7<sup>ème</sup> Edition, 2009, p10

ralentissait. Par exemple, l'ajustement à la hausse ou à la baisse des droits de douanes en fonction de la croissance économique est fréquent au XIX<sup>ème</sup> siècle en Europe. Cependant, ces mesures commerciales eurent souvent un effet pro-cyclique négatif pour l'économie. En effet, l'augmentation des taxes aux frontières décourageait le commerce européen et avaient un impact négatif sur la production.

## B) La portée du principe de l'équilibre comptable dans les finances publiques

Le principe d'équilibre comptable s'impose dans la doctrine « classique » des finances publiques. Selon E. Douat et X. Badin, l'équilibre comptable est présenté à cette époque comme un dogme, « *un idéal à atteindre* »<sup>7</sup>. Comment ce principe d'équilibre comptable se traduit-il dans la gestion des finances publiques ? Qu'implique-t-il pour la nature et la fonction du budget chez les libéraux ?

Deux traits principaux traduisent la conception classique des finances publiques : la limitation du budget des Etats et l'interdiction des déficits et des excédents budgétaires. Cependant, une exception au principe de l'équilibre comptable est acceptée par la doctrine libérale.

### 1) La limitation du budget de l'Etat

Dans le système libéral, les finances publiques se réduisent aux finances de l'Etat et sont utilisées uniquement pour le fonctionnement de la machine étatique au sens strict du terme. Le domaine d'intervention de l'Etat est réduit donc les dépenses sont limitées. Pour E. Allix, le budget est « *un acte d'administration destiné à permettre le fonctionnement des services publics* »<sup>8</sup>.

A l'époque classique, la prévision budgétaire a un caractère essentiellement comptable, car il s'agit pour les pouvoirs publics d'organiser les finances de l'entreprise-Etat pour l'année à venir, comme le font les pères de familles ou les chefs d'entreprises. Pour P. Amselek, le budget n'est qu'un « *inventaire des besoins financiers de la machine administrative de l'Etat* »<sup>9</sup>. Le premier souci du Parlement est donc d'autoriser les gouvernements à engager que les dépenses indispensables au fonctionnement des services publics essentiels. La charge fiscale supportée par les citoyens doit être la plus faible possible.

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, le poids de l'administration est largement plus faible qu'à l'époque moderne. Le budget de l'Etat a un volume réduit puisqu'il ne représente que 10% de la richesse nationale. Par exemple, le budget de la France pour l'année 1828 ne s'élève qu'à 1

---

<sup>7</sup> Cf. Etienne Douat et Xavier Badin, Finances Publiques, Thémis, PUF, 2006, 3<sup>ème</sup> éd., p205

<sup>8</sup> Cf. Edgard Allix, Traité élémentaire de sciences des finances et de législation financière, 6<sup>ème</sup> éd., p3

<sup>9</sup> Cf. Paul Amselek, Le budget de l'Etat sous la Vème République, 1966, p9

milliard de francs. A la fin du XIXème siècle, il atteint seulement 4 milliards de francs. Ces chiffres sont négligeables par rapport à l'importance du budget des administrations publiques actuellement dans les pays développés.

## 2) L'interdiction du déficit et de l'excédent budgétaire

La règle classique de l'équilibre comptable proscrit aussi bien le déficit que l'excédent budgétaire. Les gouvernements doivent rechercher une égalité arithmétique, une similitude comptable entre les recettes et les dépenses. Les dépenses égalisent les recettes. Elles ne représentent pas plus que les recettes, pas moins que les recettes.

### a) L'interdiction du déficit budgétaire

Le déficit budgétaire est interdit par les financiers classiques. Selon G. Jèze, « *il y a des dépenses publiques, il faut les couvrir* »<sup>10</sup>. Mais l'Etat ne doit pas dépenser plus qu'il ne gagne. Les dépenses de l'Etat se limitent au financement des services publics indispensables à la population. Les recettes ne proviennent que de l'impôt, considéré par les libéraux comme le seul mode légitime de couverture des dépenses publiques<sup>11</sup>.

Or, les déficits sont financés soit par un surplus d'impôt, ce qui est non souhaitable car il contredit le droit de propriété des individus, soit par des moyens immoraux et inefficaces comme l'emprunt ou les manipulations monétaires, considérés par les libéraux comme un impôt déguisé, aveugle et injuste<sup>12</sup>. Par conséquent, les déficits sont interdits.

#### *La conception libérale de l'emprunt et de la création monétaire*

L'emprunt est un prélèvement de ressources sur les générations futures servant à financer les besoins des générations actuelles. Il fait donc supporter sur les générations futures un impôt différé, alors que le produit de cet impôt finance des services profitables aux générations actuelles. Pour M. Waline, « *couvrir le déficit par l'emprunt, c'est pratiquer la politique qui mène les fils de famille prodiges à la ruine par le recours aux usuriers* ». Cependant, il faut nuancer cette dichotomie entre le présent et l'avenir car les libéraux eux-mêmes étaient conscients que certaines dépenses effectuées dans le présent sont bénéfiques pour l'avenir, comme les dépenses d'investissement. La difficulté réside alors dans la définition de la notion d'« investissement ». Certes les libéraux acceptent l'emprunt sous certaines conditions pour financer des dépenses d'avenir bénéfiques pour le pays (voir supra. c.), mais récusent l'emprunt comme source de financement des dépenses courantes de l'Etat. L'emprunt est ensuite inefficace car l'Etat détourne des capitaux du circuit

<sup>10</sup> Cf. Gaston Jèze, Cours de science des finances et de législation financière française, Giard, 1922

<sup>11</sup> Les recettes domaniales sont permises, mais sont relativement faibles à l'époque classique des finances publiques.

<sup>12</sup> Cf. Jean-Baptiste Say, Traité d'économie politique, 1841, p546

productif en transférant des ressources du secteur privé (présupposé plus efficace) au secteur public, ce qui gêne la production et perturbe les mécanismes de la vie économique.

La création monétaire est proscrite car elle a des répercussions inflationnistes et pénalise les détenteurs de revenus fixes (rentiers, propriétaires fonciers, épargnants).

Par conséquent, le recours au déficit est récusé en soi et par la doctrine libérale et les instruments utilisés pour financer le déficit sont condamnés. Selon P. Amselek, le recours au déficit n'est pour les libéraux qu' « *une solution de facilité assez illusoire et dangereuse* » car « *au lieu de recourir à l'impôt, on allait, en effet, recourir à des procédés extra-budgétaires de financement se ramenant soit à une création de monnaie, soit à l'emprunt* »<sup>13</sup>.

#### b) L'interdiction de l'excédent budgétaire

L'excédent budgétaire est aussi interdit. Un surplus des recettes sur les dépenses signifie que l'Etat prélève des liquidités supplémentaires qui ne sont plus disponibles pour l'économie. Or, les libéraux sont conscients des effets néfastes d'une contrainte fiscale trop importante (Cf. encadré). Certes l'impôt est considéré comme la seule ressource légitime, mais une fiscalité trop lourde n'est plus acceptable. En effet, la légitimité de l'impôt repose sur le consentement des citoyens qui l'acquittent, donc d'une loi votée par le Parlement. Demander plus pour garantir un excédent budgétaire contredit la doctrine libérale. Selon P. Amselek, « *un excédent des recettes sur les dépenses eût signifié que le Gouvernement allait disposer de plus d'argent qu'il n'était nécessaire, c'est-à-dire qu'un sacrifice inutile allait être demandé aux contribuables, que du pouvoir d'achat serait stérilisé qui aurait pu être employé à des fins productives par les agents de la vie économique* »<sup>14</sup>.

#### c) L'exception au principe de l'équilibre comptable

Les libéraux acceptent pourtant une exception au principe d'équilibre comptable. Dans certaines situations exceptionnelles, l'Etat peut recourir à l'emprunt. La doctrine libérale accepte le recours à des recettes « extraordinaires » (emprunt, création monétaire) pour financer des dépenses « extraordinaires ».

Ces situations exceptionnelles sont souvent des conflits militaires, fréquents au XIXème siècle. En période de guerre, un déséquilibre des comptes publics est autorisé de manière temporaire pour financer les opérations militaires, considérées comme des dépenses exceptionnelles<sup>15</sup>. Cependant, les libéraux admettent aussi l'emprunt dans certains cas pour financer des investissements productifs bénéfiques pour les générations futures. Les

<sup>13</sup> Cf. Paul Amselek, op. préc., p118

<sup>14</sup> Cf. Paul Amselek, op. préc., p118

<sup>15</sup> Etant donné la fréquence des conflits militaires au XIXème siècle, on peut cependant légitimement douter du caractère d' « exception » des dépenses qui servent à les financer.

investissements d'avenir sont nécessaires et donc considérés aussi comme des dépenses particulières pouvant être financées par l'emprunt.

Par conséquent, la doctrine classique de l'équilibre considère deux types d'emprunt. Les libéraux récusent les emprunts « secondaires », de moindre importance, qui servent à financer des dépenses ordinaires (les dépenses courantes, de fonctionnement), mais ils n'interdisent pas les emprunts « primaires », d'une importance décisive pour la survie (guerre) ou l'avenir (investissement) du pays. Reprenant cette distinction, les classiques ne récusent pas toute forme de crédits publics. Selon J. Garnier, à condition que les gouvernements soient suffisamment « *honnêtes, éclairés et prudents, on doit reconnaître que le crédit moderne porte le caractère d'un grand progrès dans le mécanisme social* »<sup>16</sup>. De même, P. Leroy-Beaulieu affirme que « *les emprunts publics ne sont ni un bien, ni un mal : ou plutôt, disons-le nettement, la faculté pour un Etat de contracter des emprunts est un bien, un bien incontestable* »<sup>17</sup>. La capacité des Etats de recourir à l'emprunt est bien vue si son utilisation est opportune. Par exemple, les travaux de construction des chemins de fer sont une illustration souvent mise en avant par les libéraux au XIXème siècle pour décrire un emploi efficace des crédits publics.

## II) Les transgressions pratiques du principe de l'équilibre comptable

Pendant la période « classique » des finances publiques, la force doctrinale du principe d'équilibre comptable ne suffit pas à prévenir les déséquilibres budgétaires. Dans la pratique, les entorses à la règle de l'équilibre arithmétique entre recettes et dépenses de l'Etat sont nombreuses<sup>18</sup>. En France, entre 1814 et 1930, seulement 64 budgets sur 115 sont prévus à l'équilibre. Qui plus est, deux tiers des budgets votés en équilibre sont exécutés en déséquilibre. Les transgressions du principe d'équilibre comptable ont plusieurs causes (A) et de multiples modalités (B).

### A) Les causes du non respect du principe de l'équilibre comptable

Malgré l'importance que revêt le principe d'équilibre comptable dans les finances classiques, il ne fait l'objet d'aucune consécration juridique. De plus, la force du principe se heurte aux réalités pratiques de l'Europe du XIXème siècle.

#### 1) Le manque de formalisation textuelle du principe d'équilibre comptable

---

<sup>16</sup> Cf. Joseph Garnier, Traité des finances, 1872, p194

<sup>17</sup> Cf. Paul Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, p130

<sup>18</sup> Cf. Charles Waline, RFFP, 2012, n°117, p21 pour un rappel historique plus précis sur les transgressions de l'équilibre.

Le système budgétaire se rénove, s'adapte au dogme libéral de la bonne gestion des finances publiques. Mais cette rénovation n'est que partielle. En effet, les textes qui réfèrent à l'exigence du respect de l'équilibre comptable sont rares. Qui plus est, aucun n'a de valeur constitutionnelle. Un décalage intervient donc entre la force des représentations théoriques portant sur l'équilibre budgétaire et la faiblesse de ses traductions juridiques.

#### a) L'instauration des principes budgétaires classiques

Les Etats créent les conditions d'une gestion saine des finances publique, conformément aux exigences de la doctrine libérale. Les « grands principes budgétaires » de l'époque classique sont intégrés en France dans l'ordonnance du 14 septembre 1822 pour restaurer la confiance dans les finances de l'Etat. Lorsque le roi de France Louis XVIII hérite sous la Restauration des finances délabrées de l'Ancien Régime et de la période napoléonienne, il fait appel à des personnalités compétentes pour façonner le nouveau droit budgétaire, comme le baron Louis qui fut ministre des finances à plusieurs reprises<sup>19</sup>.

#### b) Les nouvelles règles de la procédure budgétaire

A partir de la Restauration, la procédure budgétaire se rénove. Cette rénovation repose surtout sur les deux Chartes libérales de 1814 et 1830 en France.

Sous l'influence des financiers classiques, en particulier du conte de Villèle, la nouvelle procédure budgétaire intègre d'abord le principe libéral de limitation de la dépense publique. En effet, l'article 3 de l'ordonnance de 14 septembre 1822, considérée comme la première « constitution financière » de la France, introduit le contrôle de l'activité des ministères dépensiers par le ministre des Finances, en rappelant que « *les ministres ne pourront accroître par aucune recette particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leur service* ».

Puis, la mise en place de la procédure des « quatre temps alternés »<sup>20</sup> devait contribuer à l'objectif d'équilibre comptable du budget de l'Etat. En effet, le parlementarisme, consacré en matière budgétaire par le principe de l'autorisation parlementaire, réduisait fortement le pouvoir discrétionnaire du gouvernement dans la détermination du budget. De même, la Charte de 1814 énonce le principe du consentement à l'impôt. Le Parlement peut contrôler l'exécution du budget avec la mise en place de la loi de règlement à partir de 1818. L'ouverture de crédits supplémentaires est conditionnée à une ratification parlementaire à compter de 1819.

Le gouvernement n'est donc plus le seul acteur de la procédure budgétaire, ce qui est censé garantir la maîtrise des dépenses publiques et son ajustement plus systématique au

---

<sup>19</sup>Influencé par la doctrine libérale des finances publiques, le baron Louis qui convainc Louis XVIII de ne pas répudier les dettes de l'Empire pour ne pas affaiblir la confiance des créanciers et rétablir la confiance dans la parole de l'Etat.

<sup>20</sup> Le budget est préparé par l'exécutif, voté par le législatif, exécuté par l'exécutif puis contrôlé par le législatif.

niveau des recettes. Cependant, aucun texte juridique contraignant ne fait référence directement au principe d'une égalité comptable entre les dépenses et les recettes.

### c) Un contrôle renforcé des finances publiques

Enfin, l'influence des libéraux se traduit par le développement d'un contrôle plus strict des finances publiques. L'objectif est de garantir le respect par les gouvernements des principes budgétaires établis au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. En France, ce contrôle sur les finances publiques est assuré par l'administration des finances et par une instance juridictionnelle, la Cour des Comptes, créée en 1807 par Napoléon et dont le pouvoir se renforce progressivement.

Ainsi, les systèmes budgétaires des Etats européens se réforment selon l'approche libérale des finances publiques. Le budget a un périmètre réduit, un volume léger, est contrôlé par des instances juridictionnelles indépendantes. Pourtant, le principe d'équilibre comptable n'est inscrit dans aucun texte juridique. La consécration doctrinale du principe d'équilibre comptable n'est pas suivie de sa formalisation textuelle. De plus, aucune règle juridique contraignante n'est susceptible de sanctionner les Etats non vertueux. La puissance théorique du principe de l'équilibre est-elle suffisante pour faire l'économie d'une formalisation juridique ? La force de l'idée n'est elle pas supérieure à la valeur normative d'un texte juridique ? La répétition des transgressions pratiques du principe théorique de l'équilibre comptable n'appuie pas cette explication.

## 2) Les contraintes financières sur les Etats européens

L'absence de transposition juridique n'est pas la seule explication de la fréquence des transgressions pratiques du dogme classique de l'équilibre. Etant donné l'instabilité politique, financière et institutionnelle des Etats européens au XIX<sup>ème</sup> siècle, il est fort possible qu'une simple règle juridique, fut-elle contraignante, n'aurait pas suffi à prévenir les déséquilibres du budget.

### a) La répétition des conflits militaires

Les Etats européens sont d'abord confrontés à des conflits militaires fréquents. La répétition des guerres sur le continent européen n'offre pas le contexte favorable pour garantir une stabilité financière. Les libéraux acceptent la rupture de l'équilibre comptable pour financer les opérations militaires, considérées comme des dépenses exceptionnelles qui engagent la survie du pays. Pour les classiques, il est préférable de souscrire un emprunt public pendant la guerre (rupture de l'équilibre du budget) plutôt que d'augmenter les impôts en temps de paix pour prévenir la survenance d'un conflit militaire. En effet, un

prélèvement supplémentaire sur les citoyens est une pure perte dans l'épargne utile à l'économie.

A ce titre, la situation française est exemplaire. Alors que la période consulaire est moins mouvementée politiquement et socialement par rapport à l'époque révolutionnaire, le pays engage des dépenses importantes pour financer les conquêtes militaires de Napoléon. Malgré l'existence de l'autorisation parlementaire, rappelée par l'article 45 de la constitution de Frimaire an VIII qui indique que « *le gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des uns et des autres* », certaines opérations budgétaires étaient gardées secrètes. Le gouvernement s'accordait de facto des dépassements de crédits non régularisés par un vote du Parlement. Certaines dépenses n'étaient pas inscrites au budget.

Les conflits militaires n'engendrent pas uniquement une insécurité pour les finances publiques, mais aussi une grande instabilité institutionnelle. Les changements de régimes politiques sont fréquents, ce qui contrarie encore plus la stabilité financière des Etats. En effet, les ruptures institutionnelles répétées ne favorisent pas un climat sécuritaire pour les finances de l'Etat. La situation française illustre encore parfaitement cette contrainte sur les finances publiques, avec ses nombreuses crises politiques et institutionnelles. Alors que la fin de la Monarchie de Juillet est une période d'expansion économique, la révolution de février 1848 crée une panique financière. Les cours de bourse s'effondrent et le crédit public ne peut faire face à cette crise financière. Le gouvernement de la Seconde République lance le 7 mars 1848 les « *comptoirs nationaux d'escompte* » dans les principales places financières nationales, dont le capital est alimenté en bons du Trésor par des souscripteurs privés et des municipalités. De même, après la défaite de 1870, le gouvernement français dirigé par A. Thiers souscrit un emprunt en juin 1871 d'un montant de 2 milliards de francs pour couvrir les charges militaires. Face au succès de cet emprunt aux conditions avantageuses, l'Etat français souscrit même un second emprunt en 1872.

#### b) Les crises économiques et financières

La fréquence des crises économiques et financières au XIXème siècle empêche la stabilité budgétaire des Etats<sup>21</sup>. Selon les économistes libéraux, l'essor du capitalisme industriel s'accompagne nécessairement de crises de surproduction ou de sous-production, ce qui dérègle l'économie. Selon C. Juglar, les crises financières sont inhérentes au système de production capitaliste, et surtout bénéfiques pour l'économie car elle « *signalent les comptoirs douteux et ceux auxquels on peut se fier* »<sup>22</sup>. Sous l'Ancien Régime, les crises proviennent des mauvaises récoltes, qui augmentent les prix agricoles et entraînent une perte de pouvoir d'achat de la population. A l'ère industrielle, les krachs boursiers sont plus fréquents et engendrent un effondrement de la production, une chute des prix et des

---

<sup>21</sup> Cf. Gilbert Mondary, Petite histoire des finances publiques, 2006, p56 et suivant.

<sup>22</sup> Cf. Clément Juglar, « Crises commerciales », Nouveau dictionnaire d'économie politique, tome 1, 1892, p641

faillites en chaînes. Ces crises économiques et financières, contrairement à la théorie des finances publiques insensibles, affectent largement le budget de l'Etat. Les recettes se contractent brusquement, les dépenses augmentent rapidement (l'Etat prend des mesures de protection des plus démunis face à la précarisation qu'entraîne la Révolution Industrielle).

Le maintien de l'équilibre comptable est donc difficile en raison des difficultés économiques que connaissent les Etats européens.

## B) Les différentes formes du non respect de la règle de l'équilibre comptable

Les modalités de transgression du principe de l'équilibre sont nombreuses. Elles peuvent être regroupées en deux catégories principales : les décalages entre prévision budgétaire et exécution budgétaire et les techniques de camouflage du déficit.

### 1) Les décalages entre l'équilibre prévisionnel et l'équilibre d'exécution

#### a) Les difficultés de la prévision budgétaire

Le décalage entre prévision et exécution budgétaire est parfois extérieur à la volonté des pouvoirs publics. Le gouvernement commet des erreurs dans l'appréciation du montant des recettes et des dépenses lors de l'élaboration du budget. Quelle sont les causes des décalages entre prévision et exécution du budget ?

#### *Les difficultés techniques de la prévision budgétaire au XIXème siècle*

La prévision budgétaire était techniquement plus difficile au XIXème siècle. Les outils statistiques dont disposent aujourd'hui l'administration budgétaire étaient largement moins développés à l'époque classique. La fiabilité de la prévision était donc moins forte. Cependant, même si les gouvernements ne disposaient pas de l'analyse scientifique actuelle, les économies industrielles de l'époque libérale étaient certainement moins complexes que nos économies capitalistes développées.

#### *Les facteurs conjoncturels économiques, politiques et sociaux*

La conjoncture économique a d'abord une importance considérable dans l'effectivité de la prévision budgétaire. Un ralentissement de la croissance économique non anticipé conduit à une surestimation des recettes fiscales et à une sous-évaluation des dépenses publiques pour l'Etat. L'équilibre prévisionnel du budget était alors mis en péril et l'Etat exécutait de facto un budget en déséquilibre.

Puis, les événements politiques sont aussi susceptibles de modifier les prévisions budgétaires initiales. Une alternance politique ou un changement de régime provoquent souvent une réorientation de la politique budgétaire et une modification de l'équilibre

prévisionnel du budget établi par le gouvernement précédent en début d'exercice. Qui plus est, les opérations militaires liées à la préparation ou à la survenance d'un conflit peuvent augmenter les dépenses budgétaires.

Enfin, une dégradation du climat social peut avoir des conséquences sur le budget de l'Etat. Par exemple, un mouvement social réduit le volume annuel de travail et prive l'Etat de certaines rentrées fiscales. Il oblige aussi le gouvernement à financer des dépenses supplémentaires en matière de sécurité pour contrôler la contestation et des dépenses liées aux revendications sociales.

Les décalages entre prévision budgétaire et exécution budgétaire sont donc possibles. Ils dépassent le cadre temporel de l'époque classique tant l'influence des facteurs conjoncturels est encore significative aujourd'hui. En effet, le déficit est toujours calculé selon les prévisions des « chiffres de la croissance », revus à la hausse ou la baisse relativement souvent par les autorités publiques nationales ou européennes.

#### b) Le laxisme volontaire dans les prévisions budgétaires

Les décalages entre le budget prévisionnel et d'exécution peuvent provenir d'événements imprévus qui alourdissent les charges ou allègent les recettes, mais la répétition des erreurs d'appréciation témoigne aussi d'un certain laxisme des pouvoirs publics dans la prévision budgétaire. En effet, les incertitudes conjoncturelles ne permettent pas de rendre compte à elles seules de l'importance numérique des décalages entre autorisation et présentation. La répétition des décalages traduit aussi le caractère intentionnel du phénomène, et non l'accident conjoncturel. En France, plus de 30 budgets votés en équilibre ont été exécutés en déficit entre 1815 et 1914. De plus, certains budgets autorisés avec un déficit limité ont connu un découvert d'exécution plus important. Par exemple, le rapport Gouin du 6 avril 1837 indique que « *de 1830 à 1834 inclusivement les dépenses ont dépassé les revenus ordinaires de 848 842 924 F* ». Pour remédier à ces excès de dépenses en exécution, la méthode des crédits supplémentaires se développe, selon les volontés et les besoins du gouvernement, sans autorisation parlementaire.

#### 2) Les techniques de camouflages du déséquilibre : la recherche d'un équilibre budgétaire apparent

Certaines techniques budgétaires sont fréquemment utilisées par les gouvernements depuis l'instauration de l'autorisation parlementaire pour tordre la règle de l'équilibre. Au XIXème siècle, l'équilibre comptable n'échappe pas à ces manipulations budgétaires. Le budget prévisionnel fut souvent présenté au Parlement en équilibre, mais exécuté par le gouvernement en déficit. C'est la technique de « *l'équilibre apparent* ». L'équilibre comptable apparaissant en présentation du budget n'a qu'un caractère purement artificiel et masque la réalité du déséquilibre. Quelles techniques de camouflages le gouvernement

utilise-t-il pour dissimuler des dépenses ou intégrer des recettes supplémentaires au budget ?

a) Le report d'excédent pour masquer les déficits

Comme le dénonce de manière précoce P. Leroy-Beaulieu<sup>23</sup>, certains gouvernements masquent délibérément le déficit du budget en reportant sur l'exercice budgétaire de l'année en cours une partie des recettes d'un exercice antérieur exécuté en excédent. C'est la technique du glissement de crédits qui permet de dissimuler le déficit actuel avec les excédents antérieurs.

b) Les atteintes traditionnelles au principe de l'unité budgétaire

Selon Marcel Waline<sup>24</sup>, les gouvernements ignorent le principe de l'unité budgétaire pour respecter le principe de l'équilibre comptable. C'est la technique du fractionnement budgétaire, des comptes annexes. En vertu du principe de l'unité budgétaire, le gouvernement présente la totalité des ressources et des charges publiques dans un seul document budgétaire. Cette présentation unifiée du budget assure la clarté et la transparence de l'information budgétaire donnée au Parlement, qui évalue facilement la vérité profonde du solde budgétaire. Pourtant, cette règle de l'unité budgétaire fut transgressée à plusieurs reprises dès la période « classique » des finances publiques.

Le gouvernement utilise des comptes spéciaux pour financer certaines dépenses afin de soustraire certaines opérations du budget ordinaire. Par conséquent, le budget général reste équilibré. Cette méthode fut fréquemment utilisée par les gouvernements en France au XIX<sup>ème</sup> siècle. Parfois, ces comptes annexes servent à financer des dépenses jugées exceptionnelles. Dans ce cas, ils ne contredisent pas frontalement la règle classique de l'équilibre. Cependant, cette pratique devient au XIX<sup>ème</sup> siècle quasi-automatique. Les comptes spéciaux échappaient presque toujours à la règle de l'autorisation parlementaire. Le Parlement n'avait aucun droit de regard sur les budgets annexes. Le contrôle des juridictions financières sur ces comptes spéciaux était faible. Ils ne respectaient donc pas le principe de la transparence budgétaire développé par les libéraux<sup>25</sup>.

*Le financement des dépenses exceptionnelles*

<sup>23</sup> Cf. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 8<sup>ème</sup> édition, 1912, pp109-110

<sup>24</sup> Cf. Charles Waline, *op. préc.*, p21 et suivant

<sup>25</sup> La cacophonie budgétaire de l'année 1828 révèle le manque de clarté de ces comptes spéciaux. Alors que la loi de finances du 20 juin 1827 prévoit un excédent de 1.7 millions de francs, une seconde loi de finances votée le 24 juin 1827 permet au ministère de l'Intérieur de dégager un crédit extraordinaire de 5.25 millions de francs pour acquérir la Chambre des Députés du Palais-Bourbon. Le budget réel de l'année 1828 est alors un déficit de 3.55 millions de francs.

### Les dépenses militaires

Le budget est souvent équilibré et le recours à l'emprunt reste limité à l'époque napoléonienne. Sur les quinze années, le déficit est estimé à 442 millions de francs, soit moins de 30 millions par an, ce qui représente 3% du budget de l'Etat. Cependant, ce n'est qu'un équilibre apparent car il ne tient pas compte des dépenses et des recettes « extraordinaires » considérables. En effet, des caisses particulières permettent le financement des guerres napoléoniennes, comme le « Trésor de l'armée » ou le « domaine extraordinaire » créé en 1810.

### Les dépenses d'investissement

Les gouvernements utilisent des comptes spéciaux pour inscrire des dépenses d'investissement lourdes. Par exemple, le budget de l'année 1851 est voté en excédent de 4 millions de francs, mais n'intègre pas 67 millions de francs engagés pour la réalisation de « travaux extraordinaires ». Le déficit réel est alors de 63 millions de francs. Le problème réside dans la conception large qu'ont les Etats de l' « investissement ». Le Parlement n'avait aucun droit de vérification sur le contenu précis de ces comptes spéciaux.

Certes l'emprunt est autorisé sous conditions dans le système libéral, mais l'appréciation souple de la notion d' « exceptionnalité » pose le problème du respect du principe de l'équilibre comptable et de l'interdiction du déficit par l'emprunt. En effet, certains comptes spéciaux ne concernent pas des dépenses exceptionnelles. Certaines opérations budgétaires relevant des services de l'Etat sont volontairement isolées, comme les dépenses de gestion des territoires de l'empire français<sup>26</sup> ou les avances aux collectivités locales. Cette pratique se généralise sous le Second Empire, qui rompt de manière délibérée avec le principe d'unité budgétaire. Les gouvernements utilisent fréquemment des recettes extraordinaires pour financer des dépenses ordinaires.

Selon le ministre des finances Achille Fould, la spécificité de chacun de ces budgets autorise l'utilisation de moyens différents pour les acquitter. Or, cette technique budgétaire rend le respect de la règle de l'équilibre comptable artificiel. Le principe d'équilibre comptable n'existe plus en pratique, perd toute son effectivité. Selon E. Allix, ces comptes spéciaux marquent la naissance des « *petits budgets occultes* »<sup>27</sup>. Pour P. de Vogüé, ils sont « *le refuge de toutes les turpitudes, de tous les essais imaginés pour tourner les règles de l'orthodoxie budgétaire* »<sup>28</sup>.

Par conséquent, l'invention par les gouvernements d'une multitude de techniques budgétaires comme les budgets annexes ou les débudgétisations de certaines dépenses

---

<sup>26</sup> Le budget de l'année 1914 est excédentaire de 0.218 millions de francs, mais un compte spécial prévoit une dépense de 232 millions de francs pour la gestion du protectorat du Maroc.

<sup>27</sup> Cf. E. Allix, op. préc., p 97

<sup>28</sup> Paul de Vogüé, cité in. Amselek, 1966, p119

ordinaires remet en cause l'existence pratique du principe d'équilibre comptable. L'équilibre comptable est en pratique seulement artificiel, apparent, une illusion dans le budget général. Dénoncée par Adolphe Thiers dans son discours du 6 mai 1864, la pratique des budgets extraordinaires n'est reprise que ponctuellement sous la III<sup>ème</sup> République. Ils sont supprimés de 1891 à 1908, puis utilisés à nouveau en 1920 par l'Etat pour regrouper des dépenses « *extraordinaires résultant des hostilités et des dépenses de reconstruction et d'amélioration de l'outillage nationale* ».

*Quelles conséquences pour le principe d'équilibre comptable ?*

Selon Gilbert Orsoni, ces pratiques budgétaires supposent deux séries de conséquences pour le principe d'équilibre comptable.

Au regard de l'importance des exceptions, il est possible de récuser l'existence même d'un principe d'équilibre comptable au XIX<sup>ème</sup> siècle. En effet, la répétition des transgressions, le déni de la règle par des gouvernants suscitent des doutes quant à la réalité même du principe théorique de l'équilibre comptable à cette époque.

Pour une partie de la doctrine, l'invention puis le développement des techniques de camouflage, les efforts constants des gouvernants pour faire apparaître le budget en équilibre, ne serait-ce qu'un « équilibre apparent » prouvent au contraire la force du principe d'équilibre comptable dans l'imaginaire collectif. Le recours à des instruments budgétaires novateurs pour l'époque pour masquer les déficits résulte d' « *aucune autre explication que la satisfaction d'une exigence politique, intellectuelle, morale, reflet de l'idéologie dominante des comptes publics équilibrés* »<sup>29</sup>. Selon le rapport Gouin de 1837, l'histoire budgétaire du XIX<sup>ème</sup> siècle est celle de ce paradoxe entre la rigueur du budget prévisionnel et la facilité des gouvernements pour recourir à l'endettement public pendant l'exercice budgétaire. Les gouvernements s'efforcent de respecter le principe de l'équilibre budgétaire lors de la présentation du budget, mais ont moins de réticences à contourner la règle pendant l'exécution du budget.

#### *L'expérience des Pays-Bas : l'échec des « règles d'or » des finances publiques*

Les Pays-Bas, sous l'influence du ministre des finances De Meester établirent en 1907 une « *gulden financieringsregel* » (règle d'or des finances publiques), mais font figure d'exception au début du XX<sup>ème</sup> siècle. La règle distingue le budget courant devant être équilibré et le budget d'investissement dont les dépenses, considérées comme bénéfiques sur le long terme, pouvaient être financées par le recours à l'emprunt.

<sup>29</sup> Cf. Gilbert Orsoni, « L'équilibre budgétaire, théorie d'une pratique », in. Tallineau, 1994

Cependant, le gouvernement néerlandais, face aux difficultés économiques et budgétaires, transgresse dès 1908 la « règle d'or » de l'emprunt. Des fonds spéciaux sont mis en place, certaines dépenses ordinaires sont détournées vers le budget d'investissement. Le budget courant respectait la règle de l'équilibre, mais le contournement de la règle affaiblit son effectivité.

Le principe de l'équilibre comptable est donc une constante de la pensée « classique » des finances publiques. Or, il est davantage vu comme un « idéal à atteindre » que comme une exigence pratique. D'une part, aucune règle juridique ne contraint les gouvernements à respecter le principe d'équilibre comptable. D'autre part, ils multiplient les artifices budgétaires pour masquer l'existence et l'ampleur des déséquilibres en pratique. Or, face aux contraintes pratiques de plus en plus importantes, la force de l'idée d'équilibre comptable se réduit progressivement jusqu'à remettre en cause le principe théorique de l'équilibre en lui-même. L'évolution des faits s'accompagne d'une mutation des idées sur l'équilibre. Le principe classique perd en profondeur théorique, une nouvelle approche des finances publiques se développe.

## Chapitre 2 : L'approche moderne du principe de l'équilibre : l'équilibre économique et financier

Une mutation profonde des finances publiques s'opère au XXème siècle. Théorisées comme un droit de gestion financière à l'époque classique, les finances publiques deviennent progressivement un droit d'intervention économique et sociale. Les finances publiques ne sont plus autonomes mais s'insèrent dans le contexte de la politique économique. Pour M. Duverger, « *nulle part, sinon dans les finances publiques, n'a retenti avec tant de force l'évolution de l'Etat contemporain* ». En effet, la transformation progressive des fonctions et des techniques de l'Etat à partir de 1914 a des répercussions importantes en matières financières. Ces transformations concernent la nature, le volume et la finalité des finances publiques.

Sous les influences du keynésianisme de l'après Seconde Guerre Mondiale, une nouvelle conception de l'équilibre se diffuse, en rupture avec la vision purement comptable des classiques. C'est l'équilibre économique et financier (I). Puis, au contraire de l'équilibre comptable des classiques, l'équilibre économique des keynésiens est transposé dans des règles juridiques plus ou moins contraignantes (II).

### I) Le principe de l'équilibre économique et financier : un équilibre keynésien

Comme pour l'équilibre comptable des libéraux, il convient de rappeler les conditions d'apparition du principe d'équilibre économique et financier (A), puis de comprendre la manière dont cette nouvelle approche de l'équilibre transforme radicalement le rôle des finances publiques (B).

#### A) Les fondements du principe de l'équilibre économique et financier

L'émergence du principe d'équilibre économique et financier est d'abord liée aux évolutions historiques marquant le premier XXème siècle, puis à l'essor de nouvelles théories économiques en rupture avec le système libéral.

##### 1) Les bouleversements historiques du XXème siècle

La rupture historique qui favorise l'apparition d'un Etat interventionniste tient à deux évènements majeurs : la Première Guerre Mondiale et la crise économique de 1929.

##### a) La Première Guerre Mondiale comme rupture dans l'histoire des finances publiques

La survenance de la Première Guerre Mondiale (1914-1918) oblige l'Etat à sortir de son rôle naturel. Le caractère exceptionnel de la situation oblige les Etats européens à assumer des nouvelles responsabilités.

### *Les conséquences de la Première Guerre Mondiale sur les finances publiques*

Dans tous les pays d'Europe concernés, la Première Guerre Mondiale affecte l'ensemble des forces vives de la nation (militaires et les civils). Tous les citoyens participent à l'effort de guerre que l'Etat se charge d'organiser pour mener le pays à la victoire militaire. D'abord, ce conflit est la première guerre de masse. Elle mobilise un nombre considérable d'hommes, donc la puissance publique doit organiser la mobilisation, équiper les soldats, les nourrir, les entraîner. Ensuite, ce conflit est une guerre industrielle. L'Etat organise la guerre économique en fournissant du matériel en grande quantité (chars, obus, armes) et en gérant la production<sup>30</sup>. Par conséquent, l'intervention de l'Etat dans la vie économique devient massive et les dépenses publiques augmentent fortement.

Le retour à la paix ne signifie pas le désengagement de l'Etat. Son intervention se maintient pour organiser la production des biens dont le pays a besoin, financer la reconstruction du territoire national, s'occuper des invalides de guerre (pensions), payer les dettes contractées pendant la durée du conflit. A ces sommes considérables viennent s'ajouter en Allemagne le paiement des réparations<sup>31</sup>. Le montant de la dette de guerre des allemands s'élève à 132 milliards de francs en 1921, la France devant percevoir 52% de sa valeur.

Les gouvernements ont alors recours à l'emprunt pour financer des déficits publics qui s'accroissent rapidement. En France, alors que les ressources ordinaires n'atteignent que 41.5 milliards de francs sur la période de 1914 à 1919, les dépenses de l'Etat augmentent de 176 milliards, laissant un déficit public de 135 milliards presque entièrement financé par l'emprunt<sup>32</sup>. Malgré la création de nouvelles taxes comme l'impôt général sur le revenu en 1914, les gouvernements utilisent massivement l'emprunt pour financer les dépenses de guerre et la reconstruction du pays.

Sous le gouvernement de R. Poincaré, la loi constitutionnelle du 10 Août 1926 autonomise la « Caisse de gestion des bons du Trésor et d'amortissement de la dette » pour faciliter les emprunts d'Etat<sup>33</sup>. Cette caisse d'amortissement prend à son compte une partie de la dette du Trésor, surtout la « dette flottante » liée au financement des opérations militaires. En

---

<sup>30</sup> L'Etat accompagne la transformation des industries civiles en industries militaires, oriente l'activité économique en corrigeant les carences du secteur privé (il produit les avions de guerre) et répartit autoritairement les biens qui font défaut à la population.

<sup>31</sup> Le ministre des Finances Klotz du gouvernement Clémenceau déclare que « L'Allemagne paiera » pour rembourser les dommages de guerre.

<sup>32</sup> Voir Michel Bottin, Histoire des finances publiques, 1997, p 87

<sup>33</sup> Cf. Jean-Luc Warsmann, Rapport n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques, avis n°3333, 2011

effet, l'Etat a souscrit dès 1914 des emprunts à très court terme (bons de la défense nationale) pour répondre à l'insuffisance des bons du trésor et éviter une crise de liquidité. Alors que les emprunts étatiques exigeaient avant cette loi une autorisation législative, l'Etat peut émettre à tout moment des titres de dette avec cette caisse d'amortissement autonome. De plus, un certain nombre de recettes lui furent affectées directement, comme les taxes sur le tabac.

#### b) Le choc de la crise économique et financière de 1929

L'ampleur de la crise de 1929 pousse les Etats à intervenir dans la vie économique pour en limiter les effets destructeurs sur la société. Or, les politiques économiques recommandées par les libéraux ne conduisent qu'à une aggravation de la crise au début des années 1930. Influencées par l'orthodoxie libérale, la France et l'Allemagne pratiquent jusqu'en 1935 des politiques de déflation pour limiter les déficits budgétaires, préserver la valeur de la monnaie et stabiliser la balance commerciale (favoriser les exportations). Dans un contexte de « guerre économique » (dévaluations pratiquées par les autres pays), cette politique est inefficace. Le chômage de masse devient une réalité. L'inflation ne se stabilise pas. Comme il faut limiter les tensions sociales et lutter contre une précarité en hausse, l'Etat accroît ses dépenses d'intervention, donc les déficits publics s'accroissent rapidement.

Face à l'échec des politiques libérales, d'autres instruments sont préconisés. C'est la méthode de la relance de l'économie par la dépense publique pour stimuler la machine économique. L'Etat augmente les dépenses de transfert, aide les entreprises et devient un entrepreneur en menant des grands travaux pour relancer l'économie. Tous les Etats européens finissent donc par accepter les déficits budgétaires et les dévaluations monétaires pour stimuler l'économie nationale, sur le modèle de l'expérience du New Deal de FD. Roosevelt aux Etats-Unis.

#### 2) Les justifications keynésiennes du principe de l'équilibre économique et financier : le rôle régulateur de l'Etat dans l'économie

La conjonction de ces deux événements fait évoluer la conception du rôle de l'Etat, qui doit élargir ses compétences traditionnelles et procéder à des interventions délibérées dans les domaines économique et social. Surtout, la crise économique de 1929 et ses conséquences entraînent une rénovation de la pensée économique. Le marché est défaillant, ne permet pas d'atteindre un équilibre économique optimal. C'est donc l'Etat qui doit intervenir pour permettre à l'économie d'atteindre cet équilibre optimal, en utilisant l'instrument budgétaire. Ce changement de paradigme est une rupture dans l'histoire économique, et amène à repenser le rôle de l'Etat et des finances publiques. C'est la naissance de l'approche moderne des finances publiques, qui se répand rapidement après 1945 sur le continent européen.

### *Le marché : vision libérale versus vision keynésienne*

Pour les libéraux, le marché est autorégulateur, c'est-à-dire tend spontanément vers un équilibre économique optimal. C'est la théorie de la « main invisible » d'A. Smith. Par conséquent, l'Etat ne doit pas intervenir dans l'économie pour ne pas perturber les agents économiques dans leurs décisions, et casser cet équilibre optimal.

Pour l'économiste britannique JM. Keynes<sup>34</sup>, le marché peut être défaillant. Les mécanismes de marché ne permettent pas toujours de coordonner de manière efficace les comportements individuels, mais provoquent parfois des déséquilibres économiques. Contrairement aux hypothèses des libéraux, les agents économiques (ménages, entreprises) ne sont pas parfaitement rationnels, mais ont des « esprits animaux ». Ils prennent des décisions dans un environnement incertain selon l'idée qu'ils se font de la conjoncture économique (anticipations optimistes ou pessimistes). Par conséquent, ces agents peuvent prendre des décisions perturbatrices pour les relations économiques et menant à un déséquilibre de l'économie (situation sous-optimale). Par exemple, lorsque les agents économiques anticipent une récession économique, ils révisent leurs anticipations à la baisse et consomment moins. La demande de biens de consommation des ménages et la demande de biens d'investissement des entreprises diminuent. Les entreprises réduisent alors leur production, donc le chômage augmente.

La crise de 1929 participe au renversement théorique au profit des idées keynésiennes. Alors que les classiques admettent seulement les défaillances du marché au niveau microéconomique (allocation non-optimale des ressources), la « Grande Récession » des années 1930 légitime les nouvelles analyses économiques sur les possibles défaillances du marché au niveau macroéconomique.

Ainsi, l'Etat a un rôle économique, une fonction de régulation des fluctuations économiques (sous-production ou surproduction) et ne doit pas limiter son intervention aux fonctions régaliennes. En situation de récession économique, l'Etat augmente les dépenses publiques ou baisse les prélèvements obligatoires pour stimuler la demande des ménages et des entreprises, et donc relancer l'activité économique. Au contraire, en période de forte expansion économique, l'Etat réduit la dépense publique ou augmente les impôts pour éviter une surchauffe de l'économie et les tensions inflationnistes qui l'accompagnent<sup>35</sup>. La politique budgétaire est un instrument de stabilisation des variations économiques. En

---

<sup>34</sup> Cf. John Maynard Keynes, *Théorie Générale de l'Emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936

<sup>35</sup> L'efficacité de cette politique budgétaire est amplifiée par l'effet multiplicateur du budget de l'Etat, car une augmentation de la dépense publique a un effet plus que proportionnel sur l'augmentation de la production. C'est l'objectif recherché par Roosevelt aux Etats-Unis dans les années 1930 avec sa politique de grands travaux pour lutter contre le chômage de masse. L'investissement public a un effet stimulant sur la production nationale.

Europe, tous les Etats ont pratiqué ces politiques de « stop and go » pendant la période des Trente Glorieuses.

### 3) L'accroissement naturel de la dépense publique dans les Etats européens

Alors que les théories keynésiennes encouragent une hausse de la dépense publique en période de récession pour lutter contre les déséquilibres économiques (chômage, inflation), d'autres analyses mettent en avant la tendance inflationniste des dépenses budgétaires sur le long terme, et ceci indépendamment de la conjoncture économique. Le résultat est que l'Etat est obligé d'augmenter son budget pour financer ces dépenses publiques « naturelles », provoquées non pas par la conjoncture économique et par des évolutions structurelles de nos sociétés européennes.

#### *La loi de Wagner de l'accroissement des dépenses publiques*

Selon A. Wagner, les dépenses publiques augmentent de manière continue et plus rapidement que la richesse nationale dans les pays industrialisés depuis la Révolution Industrielle. Le développement économique de l'Etat engendre une croissance naturelle des dépenses publiques plus rapide que la production nationale, donc la part des dépenses publiques dans le PIB tend à s'accroître sur une longue durée. C'est la loi de Wagner, appelée aussi « loi de croissance continue des dépenses » ou « loi d'extension croissante des besoins financiers ». Les explications sont multiples : amélioration du niveau de vie de la population (dépenses d'éducation, de santé), développement économique (dépenses de recherche, d'infrastructures, services collectifs), bureaucratisation (coûts d'adaptation des normes à une société industrialisée plus complexe, dépenses de fonctionnement).

Les variables technologiques influent aussi largement sur le niveau des dépenses publiques. Par exemple, le budget de la défense augmente avec le progrès technique. Selon Gaudemet et Molinier, il est « *plus coûteux de financer des bombes atomiques que des arbalètes* »<sup>36</sup>.

#### Evolution de la dépense publique en France depuis 1872

En % du PIB	1872	1912	1920	1947	1960	1975	1990	2008
Dépense publique	11	12.6	32.8	40.8	34.6	43.4	49.5	52.7

Source : OCDE, Etudes économiques, 2008

#### *Les effets de déplacement de Peacock et Wiseman*

Certaines études ont affiné la loi de Wagner. Pour Peacock et Wiseman, le niveau des dépenses publiques augmente régulièrement avec le PIB, mais de manière non linéaire. Au contraire, les dépenses publiques s'accroissent de manière très rapide à des moments

<sup>36</sup> Cf. Gaudemet et Molinier, Précis de finances publiques, 1983, p105

historiques précis, que l'on peut appeler des « chocs de la dépense publique » (guerre, conflits sociaux, crises économiques). En effet, à chaque rupture historique, le « niveau tolérable de taxation » se déplace sans revenir à son niveau d'origine. C'est l'effet de déplacement de la dépense publique. Alors que la hausse des dépenses publiques pendant les périodes normales se heurte à la résistance des contribuables qui protestent contre une augmentation de la pression fiscale, elle est possible lors des moments de ruptures historiques car l'idée de l'utilité de la hausse des impôts s'impose aux citoyens. L'Etat profite donc de cette fenêtre de tir pour augmenter les dépenses publiques, les adapter aux besoins croissants de la population.

Les évolutions pratiques en matière budgétaire (hausse des dépenses publiques sur le long terme pour financer de nouveaux besoins) ont provoqué une rénovation de la pensée économique. L'Etat libéral retranché sur ses fonctions régaliennes laisse place à un Etat interventionniste aux fonctions économiques importantes.

## B) La portée de la vision keynésienne sur les finances publiques: le budget comme instrument économique

La nouvelle pensée économique remet profondément en cause le rôle traditionnel des finances publiques. Alors que les finances classiques étaient détachées de l'économie, les finances modernes sont complètement intégrées dans la vie économique. Une nouvelle conception du principe d'équilibre des finances publiques apparaît. C'est l'équilibre keynésien.

### 1) L'activation des finances publiques

Le processus d'activation des finances publiques se traduit par deux évolutions concernant le budget. Parce que le budget acquiert une finalité économique, la nature des dépenses et des recettes se transforme.

#### a) La nouvelle finalité du budget : un instrument de politique économique

Les finances publiques ne sont plus vues comme un lieu neutre mais comme un instrument au service de l'Etat pour mener sa politique économique et sociale. Le budget de l'Etat n'a pas à être strictement équilibré. Ce qui importe, ce n'est pas le respect d'un équilibre purement comptable mais l'adaptation du budget par rapport à la situation économique et l'impact qu'il peut avoir sur son amélioration. C'est la nouvelle conception du principe d'équilibre des finances publiques. L'équilibre keynésien n'est pas un équilibre arithmétique entre les dépenses et les recettes de l'Etat, mais une situation budgétaire qui permet d'atteindre un équilibre économique. Cette position budgétaire peut être l'équilibre strict entre les dépenses et les recettes ou le déséquilibre budgétaire (déficit ou un excédent). Par

conséquent, le déséquilibre budgétaire n'est pas interdit et même encouragé lorsqu'il permet d'atténuer ou de faire disparaître certains déséquilibres économiques. Tous les Etats européens sont concernés par cette évolution dans l'appréciation du budget et du rôle des finances publiques.

Le budget de l'Etat n'est plus neutre, mais devient un instrument de politique économique. C'est une variable d'ajustement qui permet à l'Etat de corriger les effets du cycle économique sur l'activité économique. Les recettes et les dépenses sont utilisées par les gouvernants pour orienter l'activité du pays. Les préoccupations économiques l'emportent sur les considérations budgétaires. L'exigence de l'équilibre des grandes variables de l'économie (chômage, inflation, balance commerciale, ...) est plus grande que l'obligation de respecter l'équilibre arithmétique entre les recettes et les dépenses budgétaires de l'Etat. Le budget n'est plus élaboré dans un objectif d'équilibre comptable, mais selon les effets qu'il peut avoir sur l'économie. Pour P. Amselek, « *le budget ne représente plus un inventaire de besoin en argent à satisfaire, mais un plan d'intervention sur la vie économique et sociale* »<sup>37</sup>. Alors que pour les classiques, l'équilibre du budget était une finalité de structure, il n'est pour les modernes qu'une finalité indirecte. Le budget ne doit pas être en équilibre pour respecter une contrainte interne, une exigence formelle, mais pour garantir une certaine harmonie dans l'économie.

L'équilibre keynésien n'est donc pas un équilibre comptable entre les recettes et les dépenses, mais une position budgétaire qui garantit un équilibre économique.

#### b) Le changement de nature du budget

La nouvelle fonction du budget s'accompagne d'un changement de nature de ses composantes. Les finances publiques modernes rompent avec une vision restrictive des dépenses et des recettes.

#### *La transformation de la nature des recettes*

Avant, les recettes de l'Etat devaient provenir de l'impôt, considéré par les libéraux comme la seule forme légitime de ressources. Pour les finances modernes, d'autres sources de financement que les prélèvements obligatoires sont légitimes si elles permettent de favoriser l'activité économique. Parmi ces nouvelles formes de recettes « légitimées » par les modernes, on retrouve celles qui étaient qualifiées d'« extraordinaires » par les classiques du XIX<sup>ème</sup> siècle, comme l'emprunt ou les manipulations monétaires. Ces instruments de politique budgétaire étaient déjà utilisés en pratique par les libéraux (voir infra. Ch.1), mais ils sont théorisés par les modernes comme des voies de recours ordinaires et légitimes pour atteindre l'équilibre économique. Les finances publiques keynésiennes entament donc un

---

<sup>37</sup> Cf. Paul Amselek, op. préc., p120

processus de normalisation des recettes « extraordinaires » interdites chez les classiques. L'emprunt est banalisé, les dévaluations monétaires sont fréquentes au prix d'une fluctuation instable des monnaies européennes et le produit des activités industrielles et commerciales de l'Etat est en pleine augmentation.

Qui plus est, l'Etat peut prélever des recettes fiscales même s'il n'a pas besoin de capitaux supplémentaires pour assurer ses missions traditionnelles. L'usage de l'impôt ne se limite plus au financement du fonctionnement de l'Etat. Au contraire, la fiscalité devient un instrument de politique économique pour les keynésiens.

Enfin, les modalités du recouvrement fiscal évoluent. L'évaluation du rendement de l'impôt selon la conjoncture économique précède la fixation du niveau des prélèvements obligatoires, de manière à respecter l'équilibre économique et financier<sup>38</sup>. Ce qui dicte les décisions fiscales, ce n'est plus le souci d'équilibrer les recettes et les dépenses de l'Etat mais de parvenir à une situation macroéconomique optimale.

### *Les nouvelles fonctions des dépenses budgétaires*

Les dépenses budgétaires ne se limitent pas au financement des activités traditionnelles de l'Etat libéral, mais ont de nouvelles fonctions. Elles agissent sur la vie économique et sociale. Les dépenses économiques sont légitimement pour lisser les fluctuations de l'activité économique, donc pour assurer un équilibre global de l'économie. Les dépenses sociales sont permises pour assurer une redistribution des revenus et des patrimoines entre les individus. Enfin, les dépenses d'investissement ne sont pas seulement bénéfiques à long terme pour préparer l'avenir du pays, elles sont aussi profitables à court terme pour relancer l'économie. C'est la logique des politiques de grands travaux des années 1930 dans les pays développés, puis des grands chantiers de la reconstruction en Europe après la Seconde Guerre Mondiale.

### *Le renouvellement de la forme du budget*

En rupture avec le principe classique de l'unité budgétaire, les modernes recourent massivement à la technique des comptes annexes et des débudgétisations. A l'époque classique, les pouvoirs publics utilisaient déjà des comptes spéciaux, mais ils étaient en principe interdits. Pour les modernes, cette distinction entre le budget général et les comptes spéciaux n'est plus que formelle comme à l'époque classique pour masquer un déséquilibre budgétaire, mais devient plus systématique. Elle répond à une nécessité fonctionnelle du gouvernement de distinguer la partie du budget qui relève des dépenses courantes (fonctionnement, redistribution) et la partie du budget qui correspond au rôle de

---

<sup>38</sup> C'est cette logique qui exige que la première partie de la loi de finances (article d'équilibre) soit votée avant la seconde (dépenses) en France.

banquier de l'Etat dans laquelle figurent des dépenses d'investissement<sup>39</sup>. Cependant, les modernes ont eux aussi abusé des débudgétisations pour masquer l'étendue des déséquilibres budgétaires. Les débudgétisations sont une technique de maquillage des comptes pour minorer le déficit de la loi de finance<sup>40</sup> et un instrument de simplification des charges de l'Etat<sup>41</sup>.

La pensée économique keynésienne participe donc à l'activation des finances publiques, à leur intégration dans la vie économique. Les finances publiques modernes ont une fonction économique. Le budget devient un instrument de politique économique. La conception du principe d'équilibre évolue. Il devient une notion économique.

## 2) La théorie du déficit systématique

Les théories économiques keynésiennes encouragent le recours au déficit budgétaire pour restaurer l'équilibre de l'économie. Cependant, elles ne signifient pas une déréglementation totale des déficits publics. Le recours à l'instrument budgétaire doit permettre de lisser les fluctuations économiques, d'atténuer les écarts trop importants par rapport à un équilibre souhaité entre les principales variables de l'économie. La théorie du déficit systématique développée par W. Beveridge en 1944 est une application de la doctrine keynésienne à la gestion des finances publiques.

Selon la théorie du déficit systématique, l'Etat régulateur de la vie économique doit éviter les fluctuations trop importantes de la conjoncture, en utilisant le budget de manière « systématique » pour éviter les déséquilibres économiques. Il faut systématiquement recourir au déséquilibre budgétaire pour garantir l'équilibre économique. Cependant, le « déficit systématique » n'est pas le « déficit permanent ». La théorie beveridgienne du déficit systématique n'autorise pas l'Etat à accumuler de manière continue des déficits publics. En effet, même si une hausse des dépenses publiques par le déficit est permise en période de récession, un remboursement du déficit par des excédents constitués lors des périodes d'expansion est nécessaire. Ce sont les deux faces d'un même principe d'équilibre, lequel conduit lorsqu'il n'est repris que partiellement à une accumulation des déficits publics et à un creusement de l'endettement public. Aussi le président FD. Roosevelt affirme-t-il en juillet 1932, alors qu'il lance le New Deal aux Etats-Unis, que « *les ressources doivent couvrir*

---

<sup>39</sup> Cf. JP. Durpat, La débudgétisation, RSF, 1972, p99, pour plus de précision sur la pratique des débudgétisations en France sous la Vème République

<sup>40</sup> Cf. François Delafosse, « Les débudgétisations », IFSA, Le budget de l'Etat, 1988, p154. Par exemple, le financement du logement social en France se retrouve à partir de 1964 dans les comptes de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il parle d'une « *soustraction de charges influant sur le solde général et des comptes spéciaux du Trésor* ».

<sup>41</sup> En 1954, Edgar Faure décide la « débudgétisation des investissements » pour donner une signification économique plus authentique au déficit budgétaire car on distingue dans les dépenses d'investissement du budget général celles constituant des fonds perdus et celles représentant de simples avances remboursables pour l'Etat. Ces dépenses d'investissements sont donc intégrées à des comptes spéciaux.

*les dépenses d'une manière ou d'une autre. Tout gouvernement comme n'importe quelle famille, peut, pour une année, dépenser un peu plus que ce qu'il gagne. Mais vous et moi savons que continuer dans ce sens signifie la pauvreté de la maison* ». En intégrant le principe d'équilibre keynésien dans une perspective pluriannuelle, en indiquant que les déficits d'un Etat ne peuvent s'accumuler, Roosevelt, pourtant adepte des finances publiques keynésiennes, rapproche ici la gestion des finances publiques à la gestion des finances privées comme le concevaient les classiques.

D'abord, les finances publiques keynésiennes ne considèrent pas le déficit uniquement comme une solution de facilité. Leur application apparaît comme une mécanique savante qu'il faut savoir manipuler avec réserve. Dans la vision keynésienne de l'équilibre, il faut doser les dépenses pour éviter une récession, mais aussi pour éviter l'inflation. De même, il faut trouver le taux de pression fiscale qui ne baisse pas la productivité, ajuster les emprunts selon les conditions de l'économie. Certes l'emprunt est une technique légitime d'intervention dans la vie économique, mais c'est aussi un outil qu'il faut manipuler avec précautions pour éviter ses effets néfastes dénoncés par les financiers classiques. Les finances publiques modernes supposent donc une gestion savante des finances publiques et non un recours systématique au déficit budgétaire.

Ensuite, les finances publiques keynésiennes sont intégrées à l'économie. L'équilibre économique des keynésiens s'inscrit comme la science économique dans une perspective pluriannuelle. Les finances publiques ne peuvent s'envisager dans le cadre d'une année, comme l'économie. Pour les classiques, les seules opérations budgétaires qui s'intégraient dans une vision pluriannuelle étaient les dépenses d'investissement. Pour les modernes, c'est le budget entier qui s'inscrit dans un cycle économique. Par conséquent, le principe d'équilibre économique dépasse le cadre temporel de l'année et s'insère dans un cycle économique. Il encourage les déséquilibres budgétaires temporaires pour atteindre l'équilibre économique, à condition que les déficits et les excédents s'annulent sur la durée d'un cycle économique.

### 3) L'application de l'équilibre keynésien en France : la théorie de l'impasse budgétaire

#### a) Les fondements de la théorie de l'impasse budgétaire

En France, l'application de la doctrine keynésienne de l'équilibre repose sur la théorie de l'impasse budgétaire, technique budgétaire utilisée comme méthode générale de gestion des finances publiques sous la IV<sup>ème</sup> République, puis sous la V<sup>ème</sup> République. Cette théorie permet d'explicitier les déséquilibres réels du budget dans le cas particulier de la France, dont le budget exclut traditionnellement les opérations de trésorerie (emprunts).

Selon la théorie de l'impasse budgétaire, il faut distinguer le déficit public et l'impasse budgétaire. Le déficit public représente le surplus des dépenses sur les recettes du budget général de l'Etat. Il désigne donc l'excédent des charges définitives sur les ressources définitives. L'impasse est une notion plus large<sup>42</sup> qui correspond à l'ensemble des charges que le Trésor doit couvrir par l'emprunt (ressources de trésorerie). Elle est constituée du déficit public et en plus du déficit des comptes spéciaux du Trésor (soldes cumulés des opérations définitives et temporaires de l'Etat). L'impasse représente donc le pari que prend l'Etat en élaborant un budget déséquilibré, le pari que la situation économique future permettrait au Trésor de s'alimenter pour faire face à ces besoins.

Les gouvernements ont donc présenté l'impasse du Trésor pour répondre au besoin d'une présentation plus sincère de la situation financière du pays. En effet, le déficit budgétaire n'a pas de véritable signification rationnelle car il est lié au contenu plus ou moins arbitraire du budget général. L'impasse, aussi appelée le découvert, est plus significative des besoins réels de financement de l'Etat, plus représentative du surplus en valeur des charges sur les ressources de l'Etat. En effet, le déficit budgétaire n'est que la partie d'un ensemble plus large. La sincérité budgétaire au moment de la présentation de la loi de finances est donc plus effective.

La théorie de l'impasse s'inscrit dans la vision keynésienne des finances publiques. En effet, le découvert du Trésor n'est pas permanent. L'Etat admet uniquement l'impasse budgétaire de manière temporaire pour assurer l'équilibre économique. Mais ce déséquilibre budgétaire doit être couvert par des excédents futurs. Selon M. Bouvier, « *l'impasse était présentée comme une simple anticipation des revenus de l'expansion* »<sup>43</sup>. L'Etat autorise un découvert temporaire du budget qui doit être comblé en période d'expansion. Le solde négatif des opérations temporaires (de trésorerie) dites « en dessous de la ligne » est toléré pour financer les dépenses définitives (budget général) dites « au dessus de la ligne »<sup>44</sup>. L'impasse permet d'équilibrer les opérations « au dessus de la ligne ».

La présentation de l'équilibre budgétaire dans la première partie de la loi de finances en France est donc très relative, car c'est un équilibre budgétaire artificiel, ne tenant pas compte du montant de l'impasse. On obtient un « grand équilibre » (égalité entre les dépenses et les recettes de toutes natures), et non un « petit équilibre » (égalité entre les dépenses et les recettes définitives).

#### b) Les tentatives françaises pour respecter le principe d'équilibre keynésien dans les années 1960

---

<sup>42</sup> Le terme « impasse » est emprunté par le ministre des Finances Maurice Petsche au vocabulaire du bridge, ce qui montre que le souci est de mesurer le risque que l'Etat prend en acceptant ce déséquilibre budgétaire.

<sup>43</sup> Cf. Michel Bouvier, RFFP, 2011, n°113

<sup>44</sup> L'ordonnance de 1959 distingue formellement dans les charges budgétaires celles qui ont un caractère définitif de celles qui ont caractère temporaire.

Le principe d'équilibre keynésien n'est pas une garantie théorique contre un recours pratique illimité au déficit. Il correspond à une gestion savante du budget, à une utilisation ordonnée des finances publiques. Conformément à ces réalités souvent ignorées par les gouvernements pendant la période des Trente Glorieuses, la France cherche à éviter les déficits successifs et à réduire les déficits en période de croissance économique.

Cette nécessité de réduire le découvert est posée dans les années 1960 par des ministres des finances comme A. Pinay ou V. Giscard d'Estaing qui favorisent le retour à une certaine « orthodoxie financière » en France. Par exemple, le ministre des finances V. Giscard d'Estaing propose une réforme de la loi organique de 1959 à plusieurs reprises. Une proposition de loi organique est même élaborée en 1965 pour rationaliser les opérations financières de l'Etat, mais elle n'est pas adoptée. Il précise que « *l'Etat doit s'obliger à faire son budget comme chacun de nous fait le sien, c'est-à-dire avec sérieux, rigueur...* »<sup>45</sup>. En rapprochant finances publiques et finances privées, Giscard d'Estaing ne s'inspire-t-il pas de la conception classique de l'équilibre ? Des efforts sont faits pour maîtriser le déficit budgétaire. L'équilibre budgétaire est même prévu dans la loi de finances de 1965 (pas de découvert du Trésor mais un léger excédent de 12 millions de francs). Mais le budget atteindra cet état d'équilibre que pendant quatre exercices (1970, 1972, 1973 et 1974). A partir de 1975, l'équilibre est annoncé mais jamais atteint. Les budgets votés en équilibre sont ensuite exécutés en déficit.

Néanmoins, ces tentatives de réduction du déficit budgétaire ne signifient en aucun cas un retour au vieux principe classique de l'équilibre comptable. Elles ne répondent pas au dogme financier d'une gestion saine des finances publiques, mais s'inscrivent dans la conception keynésienne d'une économie en équilibre. C'est un équilibre keynésien avec une finalité externe car il s'inscrit dans la politique de stabilisation définie en 1963 par le gouvernement. En effet, la terminologie du rapport économique et financier joint à la loi de finances pour 1965 confirme la vision keynésienne de la politique budgétaire du gouvernement. Il parle non pas de « *budget en équilibre* », mais de « *budget d'équilibre* » et de « *budget de stabilité* », puis rappelle qu'il doit « *assurer une fonction d'équilibre sur le reste de l'économie* ». Le Premier Ministre G. Pompidou n'a-t-il pas rappelé la fonction économique du budget de l'Etat en indiquant que « *la suppression de l'impasse et le rétablissement de l'équilibre ne doivent pas être jugés comme à l'époque où l'Etat ne jouait pas de rôle économique* » et que « *le déficit budgétaire peut jouer un rôle utile* »<sup>46</sup> en période de récession ? C'est donc un « *équilibre calculé* », dans un contexte keynésien qui autorise de la même manière les « *déséquilibres calculés* ».

## II) Les traductions juridiques du principe d'équilibre économique et financier

---

<sup>45</sup> Cf. Jacques Audebert, 1982, p109

<sup>46</sup> Conférence de presse du 16 septembre 1964.

Alors que le principe de l'équilibre comptable n'a connu aucune transposition juridique réelle, le principe d'équilibre économique et financier est consacré dans le droit interne des différents pays européens. Il convient de remarquer le paradoxe relationnel entre le principe de l'équilibre et sa traduction juridique. Plus l'équilibre perd en poids théorique (assouplissement du dogme de l'équilibre chez les keynésiens), plus il prend de la densité juridique (renforcement des règles d'équilibre dans les textes juridiques). En effet, il est plus facile de formaliser juridiquement l'autorisation du déficit qu'une égalité entre les recettes et les dépenses. Cependant, les références textuelles au principe de l'équilibre économique n'ont pas la même valeur juridique selon les pays.

#### A) La constitutionnalisation de l'équilibre économique et financier en Allemagne

En Allemagne, le principe d'équilibre économique est formellement inscrit dans la Loi Fondamentale. Il possède donc une forte valeur normative. La réforme budgétaire du 12 mai 1969 applique les principes keynésiens aux finances publiques.

##### 1) Le caractère formel de la règle d'équilibre : l'article 110 de la Loi Fondamentale

L'inscription de l'équilibre comptable dans la Loi Fondamentale a une dimension purement formelle en 1949. Bien que l'article 110 al.1 indique que « *toutes les recettes et les dépenses de la Fédération doivent s'équilibrer* », il ne proscrie pas en réalité l'emprunt. Selon le paragraphe 13 al.3 du statut fédéral, le concept « recette » inclut les ressources provenant d'emprunts et le concept « dépenses » incorpore le remboursement et le service de la dette.

L'article 110 ne consacre donc qu'un équilibre formel entre les ressources et les charges, mais en aucun cas une égalité matérielle entre les recettes définitives et les dépenses définitives. C'est un équilibre au sens large, mais pas une égalité comptable entre les dépenses et les recettes définitives.

##### 2) L'autorisation du déficit budgétaire : l'article 109 de la Loi Fondamentale

L'article 109 al.2 de la Loi Fondamentale consacre le principe d'équilibre économique et financier, en indiquant que « *dans leur politique budgétaire, la Fédération et les Länder doivent tenir compte des exigences de l'équilibre global de l'économie* ». Ainsi, les administrations publiques peuvent recourir aux déficits budgétaires pour sauvegarder l'équilibre économique global. La règle de l'équilibre global de l'économie concerne la Fédération et les Länder. La priorité des administrations publiques n'est plus la recherche de l'équilibre comptable, c'est-à-dire d'une égalité arithmétique entre les dépenses et les recettes. Le gouvernement est contraint de gérer les finances publiques selon les équilibres

économiques du pays<sup>47</sup>. En période de récession, il doit effectuer une politique budgétaire expansionniste, recourant aux déficits budgétaires pour maintenir l'équilibre global de l'économie. En période de surchauffe, la dépense publique doit diminuer pour éviter les tensions inflationnistes. C'est donc une politique budgétaire contra cyclique. Le déséquilibre budgétaire est encouragé pour parvenir à l'équilibre économique. Par conséquent, le budget devient un instrument de politique économique, une variable d'ajustement au service du maintien de l'équilibre économique.

Cependant, l'application pratique du principe d'équilibre économique n'est que partielle. En effet, aucun effort d'assainissement en période d'expansion n'est exigé pour amortir les déficits des périodes de récession<sup>48</sup>. En principe, le gouvernement doit freiner ses dépenses et constituer des réserves en période de prospérité (paragraphe 5 al.2 de la loi relative au rétablissement de la stabilité économique) et doit utiliser cette « cagnotte budgétaire » lors des récessions (paragraphe 6 de la loi sur la stabilité) pour assurer la réalisation de l'équilibre dans le cadre d'un cycle économique de quelques années. En pratique, cette exigence n'a pas été respectée. Les gouvernements ont accumulé les déficits sans les amortir par des excédents, et cela malgré la règle keynésienne d'une gestion savante des finances publiques. L'Allemagne a donc appliqué que partiellement la théorie du déficit systématique de Beveridge, n'hésitant pas à recourir au déficit en bas de cycle, mais ne profitant pas des excédents constitués en haut de cycle pour réduire les déséquilibres budgétaires.

### 3) L'autorisation de l'endettement public: l'article 115 de la Loi Fondamentale

L'article 115 de la Loi Fondamentale limite le recours à l'emprunt. Il affirme que « *le montant des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissement* ». L'Allemagne a donc constitutionnalisé une « règle d'or » de l'endettement public, en limitant le recours à l'emprunt au financement des dépenses d'investissement. Le déficit budgétaire ne peut donc pas être supérieur au montant des investissements publics.<sup>49</sup>

L'Allemagne reprend ici la distinction entre les dépenses ordinaires et les dépenses « extraordinaires » établie par les libéraux. Les emprunts publics sont autorisés pour financer des dépenses d'investissement bénéfiques pour l'avenir du pays<sup>50</sup>. L'article 115 al.1 les conditionne seulement à l'adoption d'une loi fédérale, simple exigence procédurale qui ne rencontre en principe aucune difficulté.

---

<sup>47</sup> Les lois constitutionnelles votées pendant la période de la « Grande Coalition » (1966-1969) consacrent le principe de l'équilibre macroéconomique des finances publiques. Cf. Loi de promotion de la stabilité et de la croissance économique du 8 juin 1967 et Loi sur les principes budgétaires du 19 Août 1969.

<sup>48</sup> Voir décision BVerGE 79, 311

<sup>49</sup> L'ancienne version de l'article 115 reprenait la règle de l'article 87 de la constitution de la république de Weimar qui exigeait un « besoin extraordinaire » et l'adoption d'une loi pour l'endettement public. La réforme budgétaire de 1969 simplifie ensuite les conditions de l'emprunt.

<sup>50</sup> Voir Püttner

Cependant, des dérogations à ce principe de limitation de l'endettement public sont tolérées pour respecter l'équilibre économique et financier. En effet, l'article 115 ajoute qu'« *il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global* ». Par conséquent, la « règle d'or » allemande de l'endettement public est conditionnée au respect du principe de l'équilibre économique. L'équilibre économique prime sur la règle de l'endettement public, qui perd de sa substance normative et devient moins effective. L'objectif est d'éviter les déséquilibres économiques. Ces cas dérogatoires sont largement pratiqués par tous les gouvernements fédéraux sans réaction de la Cour de Karlsruhe<sup>51</sup>. Qui plus est, la notion d'« investissement » est appréciée largement par le droit allemand, qui le définit comme « *tout placement à long terme* » (travaux immobiliers, acquisition de biens mobiliers, participation financière, prêts et aides aux investissements).

## B) L'intégration de l'équilibre économique et financier dans une loi organique en France

Les juristes hésitent encore pour qualifier la valeur de la norme française garantissant l'équilibre économique et financier. Peut-elle être considérée comme une règle de valeur constitutionnelle? C'est la thèse d'une partie de la doctrine qui considère que, même si la règle n'est pas formellement constitutionnelle comme c'est le cas en Allemagne, la constitution par son article 34 renvoie explicitement à une loi organique le soin d'élaborer le cadre budgétaire de la France. Elle serait donc rattachée au bloc de constitutionnalité. Or, il reste juridiquement imprécis de rattacher les deux lois organiques qui ont régi les finances publiques française à la constitution. Il semble quand même que le statut de normes législatives soit plus approprié.

Le principe d'équilibre économique et financier se retrouve dans l'ordonnance de 1959. Surtout, le conseil constitutionnel fait de cet équilibre économique et financier un principe constitutionnel.

### 1) Le principe d'« équilibre économique et financier » dans l'ordonnance budgétaire du 2 janvier 1959

D'abord, l'ordonnance du 2 janvier 1959, appelée aussi « constitution budgétaire » de la France indique dès son article 1<sup>er</sup> 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* »<sup>52</sup>. Le budget de l'Etat est donc élaboré en fonction de l'équilibre global de l'économie, que doit définir le gouvernement avant la détermination des recettes et des dépenses publiques. Comme l'article 109 al.2 de la Loi Fondamentale allemande, l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 1959 n'oblige en aucun cas le

<sup>51</sup> Les années sont 1975, 1981, 1982, 1988, 1990, 1996, 1997, 2002, 2003, 2004 et 2005.

<sup>52</sup> La notion d'équilibre financier est déjà présente à l'article 50 du décret du 19 juin 1956.

gouvernement d'égaliser strictement les recettes et les dépenses. Il doit seulement déterminer le montant total des ressources et des charges de l'Etat en prenant compte de la situation économique.

Ensuite, l'article 31 de l'ordonnance définit l'organisation des lois de finances en deux parties, la première déterminant les données générales de l'équilibre économique et financier et la seconde fixant les autorisations de dépenses<sup>53</sup>. La détermination de l'« *équilibre économique et financier* » précède les autorisations de dépenses. Les dépenses budgétaires sont fixées selon l'équilibre économique et financier défini dans la première partie de la loi de finances. Pour garantir le respect de cet équilibre économique et financier, la première partie de la loi de finances est nécessairement votée avant le commencement des discussions parlementaires portant sur la deuxième partie.

Enfin, certaines dispositions protègent l'« *équilibre économique et financier* » fixé par le gouvernement dans la première partie de la loi de finances. L'article 1<sup>er</sup> al.4 interdit la création de charges nouvelles en cours d'exercice. L'article 2 al.4 interdit les modifications de la loi de finances par une loi ordinaire. Seule une loi de finances rectificative peut revenir sur les conditions de l'équilibre économique de la loi de finances initiale. Enfin, les décrets d'avance sont strictement réglementés par l'article 11 de l'ordonnance.

Par conséquent, l'ordonnance de 1959 fait de l'équilibre des finances publiques une notion subjective et relative, car il appartient à chaque loi de finances de déterminer l'équilibre selon les objectifs de politiques économiques du gouvernement.

## 2) La protection constitutionnelle de l'équilibre économique et financier : la décision du 24 décembre 1979

Certes le principe de l'équilibre économique et financier n'a qu'une valeur législative, mais il est consacré par le conseil constitutionnel dans sa décision du 24 décembre 1979. Le conseil constitutionnel élève au rang de principe fondamental l'équilibre économique et financier, rappelant l'exigence pour le législateur qu'il ne soit « *pas porté atteinte, à l'occasion de l'examen de la seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le législateur* ». Qui plus est, il rappelle la temporalité de la procédure budgétaire, en indiquant que la seconde partie de la loi de finances ne peut être discutée avant l'adoption de la première partie (elle fixe l'équilibre économique et financier). Le principe keynésien de l'équilibre économique et financier acquiert donc une valeur juridique élevée.

Selon Loïc Phillip, la règle de l'équilibre économique est protégée par un cadre juridique contraignant. Le conseil constitutionnel a rappelé dans une série de décisions l'exigence de respecter ce principe de l'équilibre économique.

---

<sup>53</sup> Cette présentation budgétaire dans la loi de finances en deux parties avait déjà été formalisée dans le décret organique du 19 juin 1956.

## C) L'existence juridique de l'équilibre économique et financier en Espagne

Comme en Allemagne et en France, la constitution espagnole n'oblige en rien le gouvernement à présenter le budget en équilibre réel. Le droit espagnol adopte une vision macroéconomique du principe d'équilibre, en reprenant les préceptes keynésiens de l'équilibre économique et financier.

### 1) Une référence indirecte à l'équilibre économique et financier : l'article 134 de la Constitution

D'abord, l'article 134 impose que le budget contienne « *la totalité des dépenses et des recettes du secteur public de l'Etat* ». Cependant, rien n'est dit sur la nature des opérations budgétaires. Les recettes peuvent provenir de l'emprunt. L'objectif est seulement d'équilibrer formellement le budget pour le présenter au Cortes, mais cet équilibre est artificiel. Il ne signifie pas que les recettes définitives couvrent les dépenses définitives, mais que l'ensemble des recettes (définitives et temporaires) couvrent les charges de l'Etat sur l'exercice budgétaire.

Ensuite, l'article 134 encadre strictement les modifications budgétaires d'origine parlementaire pour préserver l'équilibre financier prévu dans la loi de finance, en indiquant que « *toute proposition ou amendement entraînant une augmentation des crédits ou une réduction des recettes budgétaires devra être préalablement approuvé par le gouvernement* ». Ces limites à l'initiative parlementaire et au droit d'amendement visent à protéger l'équilibre financier prévu par le gouvernement dans le budget initial. Cet équilibre est une position budgétaire (déficit ou excédent) qui garantit l'équilibre général de l'économie, mais qui ne suppose pas l'équilibre réel entre dépenses et recettes.

### 2) Une protection directe de l'équilibre économique et financier : la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel

Le principe d'équilibre économique et financier est, comme en Allemagne et en France, protégé par le tribunal constitutionnel qui rappelle à plusieurs reprises dans sa jurisprudence son importance.

Dans sa sentence du 21 mai 1986, le tribunal constitutionnel assure « *que l'activité financière des Communautés est assujettie aux exigences de la politique générale de caractère budgétaire dont le but est de garantir l'équilibre économique grâce aux mesures adéquates visant à atteindre la stabilité économique interne et externe* »<sup>54</sup>. Il vérifie que la politique budgétaire des régions ne contredit pas l'équilibre économique global qui résulte de la politique budgétaire de l'Etat central. L'objectif est de limiter le pouvoir discrétionnaire

---

<sup>54</sup> Ce principe de coordination des politiques financières des communautés autonomes et de l'Etat central est aussi rappelé à l'article 156.1 de la Constitution et à l'article 2.1 de la Loi Organique de Financement des communautés autonomes (LOFCA) du 22 septembre 1980.

des régions en matière budgétaire. En effet, l'Espagne est aussi l'Etat des Autonomies, donc les communautés autonomes ont des marges de manœuvres importantes. Il faut éviter que la politique budgétaire des régions ne contredise l'équilibre économique global de l'Espagne. Par conséquent, leurs politiques budgétaires sont conditionnées au respect de celle du gouvernement.

Ainsi, même s'il n'est pas incorporé dans la constitution, le principe d'équilibre économique acquiert grâce à la jurisprudence du tribunal constitutionnel une forte valeur juridique. C'est sur cette valeur juridique que l'Etat central peut légitimer son action contraignante sur les autres niveaux des finances publiques espagnoles, en particulier les communautés autonomes qui revendiquent une autonomie financière élargie.

La dévaluation théorique du principe de l'équilibre a donc permis son inscription dans des textes juridiques contraignants. En effet, il est toujours plus facile de codifier une règle qui a perdu avec le keynésianisme une part majeure de sa charge dogmatique. Transcrire une règle d'équilibre comptable interdisant tout désajustement entre les recettes et les dépenses était politiquement difficile à l'époque classique, et ce malgré la force du principe de l'équilibre. Pour les modernes, l'inscription dans des textes juridiques d'une règle d'équilibre qui permet le déficit et l'emprunt est politiquement moins contraignante. Cependant, les textes juridiques qui consacrent l'équilibre économique et financier sont incomplets. Ils ne consacrent en réalité qu'une partie du principe d'équilibre keynésien, car s'ils autorisent le gouvernement à recourir aux déficits pour garantir l'équilibre économique, il ne l'oblige en aucune manière à utiliser les excédents pour couvrir ces déficits.

Le principe d'équilibre keynésien des finances publiques s'est donc substitué au principe d'équilibre classique. Les finances publiques s'intègrent à l'économie, le budget devient une variable d'ajustement selon la conjoncture économique. Or, la difficulté réside dans le manque de justesse avec laquelle les gouvernements ont utilisé le principe d'équilibre keynésien. L'équilibre économique suppose souvent un déséquilibre budgétaire, mais pas toujours un budget en déficit. Le déséquilibre budgétaire correspond à une position budgétaire déficitaire seulement en période de récession, car c'est le déficit qui permet de rétablir l'équilibre économique. Or, le déséquilibre budgétaire doit parfois être un budget en excédent lorsque c'est l'excédent qui garantit le retour à l'équilibre dans une économie en surchauffe. Le principe d'équilibre économique est donc une position budgétaire qui garantit un équilibre économique optimal, mais qui n'autorise pas l'accumulation des déficits. C'est l'intégration des finances publiques dans un cadre temporel supérieur à l'année. Comme les

finances publiques ne sont plus détachées de l'économie, elles doivent s'insérer dans le cadre temporel de l'économie qui est supérieur à l'année.

Les gouvernements ont massivement eu recours au déficit budgétaire pour financer leurs politiques économiques, mais n'ont que marginalement comblé les déficits. Les artifices budgétaires ne parviennent plus à cacher l'échec des théories keynésiennes et les dérives d'une vision purement économique de l'équilibre des finances publiques. L'Etat interventionniste keynésien devient alors rapidement un Etat Providence qui augmente les dépenses publiques, les financent par l'emprunt. Lorsque cet Etat Providence est confronté au ralentissement de l'activité économique à partir des années 1970, les déficits publics s'accumulent et l'endettement public se creuse à un rythme élevé.

## **Partie II : La discipline budgétaire comme nouveau paradigme des finances publiques : les règles de présentation de l'équilibre budgétaire dans les Etats européens**

A la fin des années 1970, l'application de la vision keynésienne des finances publiques a échoué. D'une part, l'équilibre keynésien a engendré des déséquilibres budgétaires massifs, contribuant largement au creusement des dettes publiques dans les Etats européens. D'autre part, l'équilibre keynésien n'a pas permis d'éviter les déséquilibres économiques. Après les chocs pétroliers des années 1970, le ralentissement de l'activité économique provoque une augmentation du chômage, tandis qu'au même moment l'inflation atteint des niveaux élevés. C'est l'apparition du nouveau concept économique de « stagflation », qui traduit la conjonction d'un fort taux de chômage et d'un niveau d'inflation élevé<sup>55</sup>. Par conséquent, la doctrine keynésienne connaît un double échec. C'est un échec budgétaire car elle a engendré des déficits publics massifs. C'est un échec économique car elle n'a pas évité les déséquilibres de l'économie.

L'essor de ces critiques favorise l'émergence d'un nouveau paradigme des finances publiques, qui s'insère lui-même dans le nouveau cadre référentiel global du néolibéralisme dominant à partir des années 1980. Dans ce contexte de rupture, une nouvelle approche de l'équilibre apparaît, différente de celles qui avaient prévalu jusqu'à cette période. C'est une conception néolibérale de l'équilibre budgétaire comme réglementation des déficits publics. Cependant, ce principe d'équilibre budgétaire n'est pas figé. Il a évolué à l'occasion de la crise des finances publiques qui touche la zone euro. Pour comprendre le principe d'équilibre budgétaire, il faut d'abord s'intéresser aux facteurs qui ont favorisé son émergence (Chapitre 1), avant d'en étudier sa portée (Chapitre 2).

---

<sup>55</sup> Le phénomène de « stagflation » contredit les analyses théoriques de la courbe de Phillips, influencées par le modèle keynésien, qui posait une relation inverse entre le taux de chômage et le niveau d'inflation.

## Chapitre 1 : L'émergence d'une nouvelle conception de l'équilibre en Europe: le principe d'équilibre budgétaire

Le principe de l'équilibre budgétaire émerge sur les ruines du keynésianisme au début des années 1980. Deux évolutions contribuent à son émergence. La première est le changement de « cadre référentiel » des finances publiques, qui traduit le passage d'une logique keynésienne à une logique néolibérale dans les années 1980 (I). La seconde est le renforcement du droit communautaire, qui développe une approche inédite de l'équilibre des finances publiques dans les années 1990 (II).

### I) L'apparition d'un nouveau cadre référentiel pour les finances publiques : le « tournant néolibéral » (B. Jobert) en Europe

La remise en cause des analyses keynésiennes au début des années 1980 est concomitante avec l'arrivée d'un nouveau paradigme des finances publiques orienté vers la discipline budgétaire. Ce passage d'une logique keynésienne à une logique de discipline budgétaire s'insère dans un processus plus global de changement de « cadre référentiel »<sup>56</sup>. En effet, dans une Europe en crise, frappée par le chômage, confrontée à une aggravation de l'endettement public, un nouveau référentiel global émerge, celui du néolibéralisme, se substituant au référentiel keynésien dominant depuis l'après Seconde Guerre Mondiale.

#### *Le cadre référentiel*

Selon Pierre Muller, un référentiel est la conception que les acteurs ont de la réalité à un moment donné dans un contexte précis. C'est un ensemble de valeurs et de croyances, un rapport au monde qui influence les politiques publiques menées par les gouvernements. Ce cadre référentiel global (vision globale de la société) se distingue des cadres référentiels sectoriels qui appliquent à un domaine de l'action publique les valeurs et les normes du cadre référentiel global.

A la fin des années 1970, le référentiel global keynésien entre en crise. Au début des années 1980, la crise latente du modèle keynésien permet l'émergence d'un cadre référentiel néolibéral. L'état du monde se transforme donc la conception du monde qu'ont les acteurs se modifie. Le changement de référentiel est un moment historique particulier où ce qui était vu comme « normal » devient « marginal » et ce qui était vu comme « impensable » devient la norme. Appliqué au secteur des finances publiques et de l'économie publique, le référentiel néolibéral se traduit par la diffusion du paradigme de discipline budgétaire.

<sup>56</sup> Cf. Pierre Muller, « Référentiel », Dictionnaire des politiques publiques, 2010, pp555-562

Ainsi, le référentiel néolibéral bouleverse profondément la manière de concevoir les finances publiques. Le paradigme de la discipline budgétaire apparaît, et progressivement avec lui une nouvelle approche du principe d'équilibre des finances publiques.

Quels sont les fondements du paradigme de discipline budgétaire ? Ils relèvent d'abord des nouvelles théories économiques néolibérales qui remettent largement en cause les analyses keynésiennes (A). Ils se construisent ensuite à partir d'une nouvelle doctrine de la bonne gestion publique, qui diffuse une vision néolibérale de la dépense publique (B).

#### A) Les justifications économiques de la discipline budgétaire : la remise en cause de l'Etat keynésien par les analyses néoclassiques

Le délitement des économies européennes dans les années 1970, dont le chômage et l'inflation sont les reflets les plus visibles, s'accompagne d'une profonde remise en question de la pensée économique. En effet, le modèle keynésien semble à bout de souffle, incapable de résoudre le problème du chômage et n'ayant pour seule remède la dépense publique, au risque d'aggraver encore la situation financière des Etats. Les politiques keynésiennes sont donc jugées inefficaces, dévoreuses pour les finances publiques et de moins en moins légitimes dans des sociétés modernes européennes marquées par l'individualisme.

Pour les néoclassiques, l'utilisation du budget comme instrument de politique économique est inefficace. Ils défendent donc un retour des finances publiques dans leur domaine naturel, hors de la vie économique car leur utilisation à des fins économiques est nocive. Trois théories sont avancées par les néolibéraux pour éclairer les excès de l'interventionnisme budgétaire keynésien : l'effet d'éviction, l'équivalence ricardienne et la rigidité de l'offre.

##### 1) L'effet d'éviction des politiques budgétaires

L'efficacité de la dépense budgétaire comme outil de relance économique est réduite par un effet d'éviction. Cet effet d'éviction budgétaire a deux origines : une hausse des taux d'intérêt (effet d'éviction interne) et l'augmentation des importations (effet d'éviction externe). Cependant, dans les deux cas, il génère une contraction de la consommation des ménages et des entreprises pour les produits nationaux. Par conséquent, l'augmentation de la dépense publique permet une augmentation de la demande, mais moins importante que prévue.

#### *L'effet d'éviction budgétaire*

D'abord, la hausse des dépenses publiques engendre une augmentation des taux d'intérêt. En effet, la hausse de la dépense publique provoque une augmentation de la demande de monnaie à des fins de transactions sur le marché bancaire. De plus, l'Etat peut recourir à une émission de titres de dettes pour augmenter la dépense publique, ce qui

engendre un excès d'offre face à une demande stable sur le marché des capitaux. Pour les entreprises, il est plus avantageux de placer des capitaux sur les marchés financiers et plus coûteux d'investir. Pour les ménages, il est plus avantageux d'épargner et de retarder la consommation de biens. Par conséquent, l'investissement public évince l'investissement privé. C'est l'effet d'éviction interne.

Ensuite, dans une économie ouverte, les ménages et les entreprises peuvent utiliser leur supplément de revenu pour consommer des produits importés fabriqués à l'étranger. Une partie des bénéfices de la relance budgétaire ne revient donc pas à l'économie nationale. C'est l'effet d'éviction externe. Par exemple, l'efficacité de la politique de relance du gouvernement de F. Mitterrand entre 1981 et 1983 fut réduite par cet effet d'éviction externe.

Par conséquent, la relance par la demande est moins forte que dans le cadre d'analyse keynésien.

## 2) Le mécanisme de l'équivalence ricardienne

Pour les néoclassiques, la consommation des ménages n'augmente pas nécessairement suite à une hausse des dépenses budgétaires. En effet, supposant la rationalité des agents économiques, les néolibéraux considèrent qu'ils anticipent une hausse des impôts futurs pour financer le déficit actuel. Ils vont donc répondre à cette relance budgétaire par un surplus d'épargne et ne vont pas augmenter de manière massive leur consommation<sup>57</sup>. Par conséquent, l'augmentation de la dépense publique n'engendre pas une augmentation de même niveau de la demande des ménages<sup>58</sup>.

Cette théorie est à relativiser. Pour certains, la chute de l'activité dans la zone euro actuellement résulte de l'absence de « neutralité ricardienne ». Malgré les efforts pour réduire les déficits publics, les agents économiques n'anticipent pas une baisse de la fiscalité dans le futur et donc n'augmentent pas leur consommation (ménages) et leurs investissements (entreprises).

## 3) Les effets inflationnistes des politiques budgétaires

Alors que les deux théories précédentes montrent seulement l'efficacité limitée des politiques budgétaires, cette dernière analyse remet radicalement en cause le modèle keynésien. De quelle manière ? Selon les keynésiens, l'offre s'aligne sur les débouchés, donc il suffit de stimuler la demande pour augmenter la production nationale. Pour les

---

<sup>57</sup> Cette théorie repose néanmoins sur des hypothèses fortes : rationalité parfaite, horizon temporel lointain et altruisme générationnel des agents économiques.

<sup>58</sup> Les néolibéraux admettent néanmoins que l'effet d'éviction et l'effet d'équivalence ricardienne ne peuvent se produire en même temps car le premier est provoqué par une pénurie d'épargne alors que le second conduit à un surplus d'épargne.

néoclassiques, une offre rigide est possible, par exemple lorsque les capacités de production de l'économie sont déjà utilisées à plein. Dans ce cas, une stimulation de la demande par la dépense publique a pour seul effet de provoquer des tensions à la hausse sur les prix<sup>59</sup>. De plus, le financement des déficits publics par de la création monétaire peut renforcer ces effets inflationnistes. Par conséquent, les politiques budgétaires produisent de l'inflation, ce qui atténue encore l'efficacité de la relance keynésienne.

Ainsi, l'utilisation des finances publiques pour relancer l'économie n'est pas toujours efficace. D'une part, les politiques budgétaires actives créent toujours des déficits publics et creusent la dette publique. D'autre part, leur efficacité n'est pas assurée. Les théoriciens néoclassiques participent donc largement par leurs analyses économiques au changement de cadre référentiel qui affecte le domaine des finances publiques. Selon J. Buchanan, l'un des plus vifs pourfendeurs de la vision keynésienne, l'augmentation des déficits publics est « *le plus important problème économique auquel doivent faire face les démocraties occidentales* »<sup>60</sup>.

Cependant, le paradigme de discipline budgétaire n'est pas le seul produit des nouvelles analyses économiques néolibérales. Il est aussi la résultante de la pénétration dans les pays européens d'une nouvelle doctrine de la gestion publique.

## B) L'influence des idées de la nouvelle gestion publique sur la réforme budgétaire dans les Etats européens

Plus que l'interventionnisme économique de l'Etat keynésien, c'est l'action publique en général vue comme trop coûteuse par rapport à ses résultats contrastés qui est remise en question au début des années 1980. Face à ce discrédit de l'action publique, une nouvelle doctrine managériale issue des principes du néolibéralisme se développe et va largement participer au renouvellement des pratiques budgétaires dans les Etats européens. D'une logique keynésienne des finances publiques, on passe à une logique néolibérale des finances publiques orientée vers la discipline budgétaire. Cette logique néolibérale permet d'abord un changement de perception de la dépense publique (A), puis favorise la mise sur agenda d'une série de mesures de rationalisation budgétaire dans les Etats européens (B).

### 1) La doctrine de la nouvelle gestion publique : logique de performance et rationalisation budgétaire

Depuis les années 1980, les modèles traditionnels de l'action publique sont remis en cause. Trop coûteuse, inefficace, inutile, l'action publique subit les critiques des néolibéraux,

---

<sup>59</sup> Cf. le modèle Ricardo-Barro pour les effets inflationnistes de la politique budgétaire et Kydland et Prescott pour les anticipations rationnelles des agents économiques.

<sup>60</sup> Cf. James Buchanan, « Introduction », *Déficits*, 1986

qui insistent sur une nouvelle doctrine de la gestion publique fondée sur une logique de performance et une rationalisation de la dépense publique<sup>61</sup>. C'est la doctrine le New Public Management (NPM).

### *Le New Public Management (NMP)*

Le New Public Management (NPM), ou doctrine de la nouvelle gestion publique, est un corpus composite regroupant des principes néolibéraux et des éléments analytiques développés dans les universités anglo-saxonnes depuis les années 1970. Selon Guy Peters, le NPM est une « *idéologie de la bonne gestion publique* » car elle prône une action publique efficiente qui produit le maximum d'output (résultats) avec un minimum d'inputs (crédits budgétaires). L'objectif de la nouvelle gestion publique est de produire une action publique de qualité à moindre coût, en utilisant de manière optimale les ressources publiques, en rationalisant la dépense publique.

Cette doctrine de la bonne gestion publique se diffuse rapidement à partir des années 1980 dans un environnement politique et économique influencé par le néolibéralisme. De plus, les réflexions d'institutions internationales comme l'OCDE ou la Banque Mondiale participent largement à la diffusion du New Public Management en Europe. Selon C. Hood, il s'impose rapidement dans les années 1980 comme un « *paradigme nouveau* » qui se diffuse ensuite dans les Etats européens.

Les finances publiques sont donc largement influencées par les idées de la nouvelle gestion publique, qui défend une rationalisation de la dépense publique et une logique de performance budgétaire.

## 2) La portée de la doctrine de la nouvelle gestion publique en Europe

La diffusion rapide du New Public Management (NPM) en Europe conduit à la mise sur agenda de réformes budgétaires dans les années 1980 et 1990. Cependant, ces réformes de rationalisation, même si elles ont le même objectif, prennent des formes différentes selon le pays.

### a) La rationalisation budgétaire dans les services publics au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la politique de rationalisation des dépenses publiques de M. Thatcher transforme radicalement les modalités de l'action publique à partir des années 1980. En effet, le gouvernement applique les préceptes de la nouvelle gestion publique aux services publics britanniques pour améliorer leur productivité, reprenant ainsi des modèles issus du secteur privé présumés plus efficace. La règle du « *value for money* » devient le principe

---

<sup>61</sup> Cf. Jacques Chevallier et Luc Rouban, RFAP, 2003

fondamental de l'action publique. Il faut utiliser de manière optimale les ressources publiques et rationaliser les dépenses pour obtenir le meilleur résultat au moindre coût.

Pour assurer la rationalisation de la dépense publique, les gouvernements successifs mettent en place des outils budgétaires managériaux pour évaluer l'efficacité de l'action publique. Par exemple, le National Health Service (NHS), relique du keynésianisme triomphant de l'après Seconde Guerre Mondiale, se réforme en profondeur. Les structures hospitalières sont mises en concurrence à l'échelle nationale<sup>62</sup>, l'Etat met en place des instruments d'évaluation, des audits, des techniques de « benchmarking » pour inciter à la performance budgétaire<sup>63</sup>.

Dans les années 1990, la rationalisation des dépenses publiques prend la forme d'une refonte du cadre budgétaire<sup>64</sup>. Entre 1994 et 2000, une nouvelle procédure budgétaire composée de trois cycles (le *Budget cycle*, le cycle des *Estimates* pendant lequel le gouvernement détermine un cadre de dépenses pour chaque ministère et le *Reporting cycle* qui informe le Parlement et les citoyens sur l'utilisation de l'argent public et sur son efficacité) se met en place, axée sur la culture du résultat.

#### b) La rationalisation de la dépense publique en France : de l'échec de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) à la révolution de la LOLF

En France, le tournant majeur de la rationalisation budgétaire est l'adoption de la LOLF en 2001, qui modifie en profondeur le système budgétaire en l'orientant vers une logique de performance. Cependant, deux tentatives de rationalisation de la dépense publique ont échoué avant 2001.

Dans les années 1960, l'Etat initie la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) dont l'objectif principal est de contrôler la dépense publique et d'évaluer l'efficacité de l'action publique par rapport aux moyens financiers engagés. En effet, c'est le règne de l'Etat planificateur, voulant tout rationaliser, même son organisation. Cependant, l'influence de la RCB dans les politiques budgétaires du gouvernement est marginale.

Dans les années 1980, influencée par le New Public Management (NPM), la Direction du Budget (DB) introduit des instruments budgétaires néo-managériaux pour contrôler plus strictement l'exécution de la loi de finances et prévenir les déficits trop élevés de la loi de règlement. Or, les principes néolibéraux et la doctrine de la nouvelle gestion publique ont encore une influence timide en France. Cette tentative de rationalisation budgétaire reste interne au ministère des Finances.

---

<sup>62</sup> L'Etat crée des « quasi-marchés » pour organiser la concurrence entre les différentes agences du NHS. Le fournisseur du service est détaché de l'acheteur du service, lequel peut mettre en concurrence les différents fournisseurs.

<sup>63</sup> L'Etat met en place le National Audit Office en 1983 pour mesurer l'efficacité des services publics britanniques.

<sup>64</sup> Cf. Jacques Bourgault, RFAP, 2006

A la fin des années 1990, le paradigme néolibéral s'est diffusé au-delà de l'administration budgétaire. La progression du nouveau paradigme des finances publiques en France facilite la mise sur agenda d'une réforme budgétaire. C'est l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, qui réoriente le système budgétaire français vers une logique de performance.

La LOLF doit permettre une plus grande maîtrise des dépenses publiques en France. D'une part, une nouvelle architecture budgétaire présente les dépenses de l'Etat par missions et non plus par nature, ce qui favorise une logique de performance de la dépense publique<sup>65</sup>. D'autre part, des instruments d'évaluation et de contrôle des crédits utilisés par les gestionnaires de programmes sont instaurés pour vérifier la gestion optimale de la dépense publique, comme le Rapport Annuel de Performance (Article 54, LOLF).

Cet objectif de rationalisation de la dépense publique est prolongé à partir de 2007 par la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques), puis avec la MAP (Modernisation de l'Action Publique) depuis 2012 qui doivent apporter des solutions pour améliorer la productivité de la dépense publique en France<sup>66</sup>.

## II) Le rôle du droit communautaire dans l'émergence du principe d'équilibre budgétaire en Europe

L'imposition de la discipline budgétaire comme paradigme dominant des finances publiques n'est pas seulement liée aux nouvelles théories économiques et à l'essor des principes néo-managériaux dans les années 1980. Cette « disciplinarisation » des finances publiques est aussi le produit des avancées de la construction européenne et des évolutions du droit communautaires qui l'accompagnent. En effet, lorsque s'engage le processus d'unification monétaire, les traités européens vont imposer de nouvelles règles budgétaires, mais aussi une nouvelle doctrine de l'équilibre des finances publiques. C'est l'émergence d'une nouvelle approche de principe de l'équilibre, conformément au paradigme de la discipline budgétaire qui se diffuse en Europe. Cette nouvelle approche a des conséquences directes sur les finances publiques nationales. Face à nouvelles contraintes politico-juridiques majeures, les Etats vont adapter leur cadre budgétaire.

Le principe d'équilibre budgétaire s'institutionnalise avec le droit communautaire (A), puis est repris par les Etats qui l'intègrent progressivement dans leurs finances publiques (B).

---

<sup>65</sup> Les missions sont des grandes unités de politiques économiques, parfois interministérielles, donc un vote par missions facilite la coordination entre les ministères censée améliorer l'action publique. Le programme devient l'unité de base de la nouvelle gestion publique, il est ministériel, et chaque programme est piloté par un gestionnaire qui peut utiliser librement ses crédits à l'intérieur du programme sans augmenter les postes du personnel (fongibilité asymétrique)

<sup>66</sup> Cf. François Lafarge, RFAP, 2010, pp755 et suivant sur la portée et les insuffisances de la RGPP qui limite son action aux dépenses de personnel malgré les projets d'audit des politiques publiques sur le modèle des *programm review* britanniques.

## A) Les évolutions du droit communautaire : l'institutionnalisation du principe d'équilibre budgétaire

Dans une logique de préparation vers l'unification monétaire, le droit européen se renforce dans les années 1990. Le traité de Maastricht formalise d'abord une nouvelle conception du principe d'équilibre des finances publiques, puis le Pacte de Stabilité et de Croissance accroît son effectivité en incluant une procédure de sanction.

### 1) La formalisation du principe d'équilibre budgétaire: le traité de Maastricht

Dans un contexte de renforcement de la construction européenne, particulièrement du aux avancées du projet d'union monétaire, il était plus que nécessaire d'imposer aux Etats de nouvelles règles budgétaires. En effet, l'entrée dans une union monétaire est conditionnée au respect de certaines exigences en matière de finances publiques<sup>67</sup>. Certes il faut une certaine convergence macroéconomique entre les pays candidats à l'union monétaire européenne, mais il faut aussi une convergence des finances publiques de ces Etats. C'est la raison pour laquelle le traité de Maastricht impose aux Etats revendiquant l'entrée dans l'union monétaire un principe de discipline budgétaire basé sur la notion de « déficit public excessif », puis précise deux critères concernant les finances publiques.

#### a) La notion de déficit public excessif

L'article 104-C du traité de Maastricht indique que « *les Etats membres évitent les déficits excessifs* ». Plus généralement, il affirme la condition générale de bonne tenue des finances publiques, en rappelant que « *le caractère soutenable de la situation des finances publiques ... ressortira d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficits publics excessifs* ». Mais qu'est ce qu'un déficit public excessif ? En effet, les Etats ont des législations nationales divergentes. Ils ne budgétisent pas les ressources et les charges de la même manière et donc peuvent avoir une interprétation très personnelle de la notion de « *déficit public excessif* ». Par conséquent, le traité précise ces notions.

L'article 2 du Protocole définit le terme « *public* » comme « *ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales, et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le Système européen de comptes économiques intégrés* ». Le traité vise donc l'ensemble des administrations publiques qui pratiquent des activités non marchandes (les entreprises publiques ne sont pas incluses) au moyen de prélèvements obligatoires.

---

<sup>67</sup> L'objectif est d'éviter les comportements d'aléa moral de certains Etats qui profiteraient de l'union monétaire pour avoir une politique budgétaire laxiste. Il faut éviter les comportements de « passager clandestin » dans la zone euro. Ces objectifs ont été que partiellement remplis car des pays ont accumulé les déficits publics en bénéficiant de la garantie monétaire de l'euro et anticipant une solidarité financière entre les Etats membres.

Ensuite, le « *déficit* » est défini comme le « *besoin net de financement* », c'est-à-dire le solde des opérations courantes et en capital des différentes administrations publiques.

Ainsi, le traité de Maastricht considère que les administrations publiques d'un Etat (approche large des finances publiques) doivent limiter leur niveau de déficit budgétaire. Ils sont autorisés, mais ne doivent pas être excessif, trop élevés, trop fréquents. Quel est le niveau de déficit accepté par le droit européen ? Les critères des finances publiques précisent le concept de déficit excessif.

#### b) Les critères des finances publiques

L'article 3 du Protocole fixe les nouvelles règles budgétaires à respecter pour éviter les situations de déficits publics excessifs<sup>68</sup>. Ce sont les deux critères de convergence des finances publiques, portant sur les déficits publics et la dette publique.

##### *Le critère du déficit public*

Le premier critère concerne le montant du déficit des administrations publiques. Le déficit public est un solde annuel négatif entre les recettes et les dépenses des administrations publiques. Le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut (PIB) ne doit excéder 3%. Néanmoins, l'Etat respecte les exigences du traité lorsque ce rapport a diminué de manière substantielle et constante ou atteint un niveau proche de la référence. De même, il satisfait aux obligations du traité si le dépassement de la valeur de référence est exceptionnel, temporaire et limité.

##### *Le critère de la dette publique*

Le deuxième critère concerne le niveau d'endettement public. La dette publique représente l'ensemble des emprunts contractés par les administrations publiques. Le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser la valeur de 60%, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ainsi se rapproche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

#### c) La portée du traité de Maastricht : une définition européenne du principe de l'équilibre des finances publiques

Le traité de Maastricht s'inscrit dans le nouveau paradigme néolibéral des finances publiques. En consacrant le renforcement des contraintes budgétaires sur les Etats

---

<sup>68</sup> Avant de qualifier une situation de déficit public excessif, le traité précise que la commission doit examiner plusieurs indicateurs comme le montant des dépenses d'investissement, la croissance économique ou le niveau d'inflation. Le conseil décide à la majorité qualifiée de ses membres, sauf l'Etat concerné, la situation de déficit public excessif.

européens, il organise la rupture avec l'ancienne vision keynésienne des finances publiques. Cependant, le traité marque aussi la naissance d'une nouvelle acception du principe de l'équilibre des finances publiques, qui sera ensuite reprise par tous les pays européens.

Selon Michel Basex, la terminologie du traité de Maastricht est innovante, inédite. En effet, le traité pose une nouvelle conception de la relation entre les ressources et les charges publiques. Le déficit n'y est plus envisagé avec une connotation négative, mais c'est le « *déficit excessif* » qui est condamné. Alors que les tenants d'une vision classique des finances publiques ne font référence qu'à la notion d'« *équilibre* », les rédacteurs du traité de Maastricht utilisent la notion de « *déficit* », considérant ainsi que le déficit n'est pas incompatible avec la discipline budgétaire. L'assainissement des finances publiques n'interdit pas les déficits, mais seulement les déficits excessifs.

La nouvelle approche du principe de l'équilibre des finances publiques ne proscrie donc pas les déficits. Ce n'est pas un retour au dogme classique de l'équilibre comptable. L'objectif n'est pas la disparition complète des déséquilibres budgétaires et l'égalité arithmétique entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Le nouveau principe d'équilibre budgétaire est une synthèse entre l'équilibre comptable des classiques et l'équilibre économique des modernes. Comme chez les classiques, la position budgétaire souhaitable est une situation proche de l'équilibre. Comme chez les keynésiens, le déficit n'est pas proscrie, mais seulement encadré. Or, c'est le niveau d'encadrement du déficit qui différencie les deux conceptions de l'équilibre. L'approche contemporaine de l'équilibre budgétaire est une réglementation plus stricte des déficits que celle des keynésiens, qui encadraient seulement les déséquilibres budgétaires dans un cadre pluriannuel. L'équilibre budgétaire ne s'inscrit pas nécessairement dans une perspective pluriannuelle. Il faut éviter les déficits élevés à chaque exercice budgétaire, pour contrôler l'évolution globale des finances publiques.

Le traité de Maastricht formalise donc le principe d'équilibre budgétaire. Mais il faut le rendre effectif pour qu'il soit crédible. Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) de 1997 ajoute une procédure de sanction pour inciter les Etats à intégrer la nouvelle vision européenne de l'équilibre des finances publiques.

## 2) Le renforcement du principe d'équilibre budgétaire: le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)

Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) est adopté lors du Conseil Européen d'Amsterdam en juin 1997. Il confirme d'abord la nouvelle conception européenne de l'équilibre des finances publiques. En effet, dans la résolution du 17 juin 1997, les chefs d'Etat et de gouvernement s'engagent à avoir « *une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme* ». Les déficits ne sont donc pas interdits, mais doivent être limités, encadrés, contrôlés car l'objectif est le rapprochement vers une

position budgétaire proche de l'équilibre. Il reprend ensuite les critères des finances publiques posés par le traité de Maastricht.

Cependant, le Pacte de Stabilité et de Croissance formalise une procédure de sanction pour les Etats non vertueux qui ne respecteraient pas ce nouveau principe d'équilibre budgétaire. C'est la procédure de déficit public excessif (PDE). Par conséquent, il renforce l'effectivité du principe.

#### a) Le contenu du Pacte de Stabilité et de Croissance

Ce renforcement découle d'une surveillance accrue de la situation budgétaire et d'un contrôle plus sévère des déséquilibres budgétaires des Etats.

##### *Le volet préventif : la surveillance de la situation budgétaire des Etats*

Chaque Etat doit présenter un programme de stabilité et de convergence sur quatre ans, renouvelé annuellement, définissant la stratégie d'ajustement des finances publiques pour atteindre les objectifs du Pacte de Stabilité et de Croissance<sup>69</sup>. C'est une feuille de route dans laquelle sont indiqués les moyens de réaliser les objectifs de convergence et de finances publiques saines à moyen terme. L'objectif de ce programme de stabilité est double. D'une part, il incite les Etats à respecter leurs engagements. D'autre part, il assure une certaine transparence de l'information dans les pays appartenant à la zone euro.

##### *Le volet correctif : les procédures de déficits publics excessifs (PDE)*

Pour assurer le respect de la nouvelle réglementation des finances publiques, il faut vérifier son application et sanctionner les dérapages des Etats. C'est le rôle de la procédure des déficits publics excessifs. Lorsque le déficit public d'un Etat membre dépasse le seuil de 3% du produit intérieur brut, sauf circonstances exceptionnelles, la procédure se déclenche<sup>70</sup>. Les cas dérogatoires sont de trois types : un évènement imprévisible, indépendant de la volonté de l'Etat et qui a des conséquences sur les finances publiques nationales (catastrophes naturelles, crise financière), une récession supérieure à 2% du PIB ou une récession comprise entre 0.75% et 2% du PIB (après avis de la commission).

L'objectif de la procédure de sanction est d'éviter les dérives budgétaires en Europe. En cas de ralentissement de la croissance économique, les Etat ne doivent plus recourir massivement aux politiques budgétaires actives (hausse des dépenses publiques par le

---

<sup>69</sup> Le conseil peut sur proposition de la commission émettre une alerte pour empêcher l'apparition d'un déficit public excessif et la commission peut émettre directement des recommandations de politiques économiques à un Etat membre pour éviter les dérapages budgétaires.

<sup>70</sup> Le conseil ECOFIN statue à la majorité qualifiée sur l'ouverture d'une PDE, puis fait des recommandations à l'Etat concerné avec un délai de réalisation pour corriger son déficit public excessif. Si l'Etat ne suit pas ces recommandations, une mise en demeure est décidée, puis des sanctions (dépôts puis amendes ne dépassant pas 0.5% du PIB) s'appliquent si le déficit subsiste.

recours au déficit) comme le concevaient les finances publiques keynésiennes, mais utiliser seulement des instruments de la politique budgétaire passive, c'est-à-dire les stabilisateurs automatiques, moins coûteux pour le budget de l'Etat.

Le Pacte de Stabilité et de Croissance renforce largement l'effectivité du principe d'équilibre budgétaire. En effet, pour être crédible, il ne suffit pas d'édicter une règle, mais il faut aussi surveiller son application et sanctionner sa transgression.

#### b) Les insuffisances du Pacte de Stabilité et de croissance

Malgré ces règles de discipline budgétaire, les Etats ne parviennent pas à maintenir des finances publiques saines. Les situations de déficit sont fréquentes et concernent presque tous les Etats signataires du Pacte de Stabilité et de Croissance. Face aux limites du PSC, une réforme est engagée en 2005.

D'abord, le Pacte de Stabilité et de Croissance laisse peu de marges de manœuvre aux gouvernements. Alors que la monnaie unique prive les Etats de l'instrument monétaire, le PSC encadre strictement leur compétence budgétaire. En effet, le principe d'équilibre budgétaire les contraint dans l'utilisation du budget comme instrument de politique économique. Par conséquent, les capacités de réaction des Etats face à un ralentissement de la conjoncture économique sont affaiblies. Les politiques contra-cycliques, pourtant utiles dans certaines situations pour atténuer les effets d'une récession économique, sont strictement encadrées. L'équilibre budgétaire laisse donc moins de liberté aux gouvernements dans leur politique budgétaire par rapport à l'équilibre keynésien. Qui plus est, aucune règle n'oblige les gouvernements à constituer des réserves budgétaires en haut de cycle pour amortir les déficits générés lors d'une récession. Par exemple, le gouvernement de L. Jospin n'a pas profité de la « cagnotte fiscale » due en partie aux années de croissance de la France à la fin des années 1990 pour redresser les comptes publics.

La réforme de 2005 instaure plus de souplesse dans les règles budgétaires : exclusion de certaines dépenses du calcul du déficit (dépenses de recherche et développement à la volonté de la France, aides à la solidarité internationale et à la réalisation des grands objectifs de la politique européenne au souhait de l'Allemagne suite aux coûts de la réunification avec les aides aux Länder de l'Est). On prend donc en compte la qualité des dépenses dans le calcul du déficit. Si un pays a engagé des réformes structurelles (retraites), les sanctions seront évaluées avec plus de souplesse. Enfin, les Etats européens consentent un assouplissement des circonstances exceptionnelles (prise en compte d'une croissance négative prolongée).

Puis, les procédures de contrôle et de supervision budgétaire sont incomplètes, et non efficaces. Le volet correctif se focalise sur l'objectif des 3% du PIB pour le déficit, en marginalisant le critère de la dette publique. La commission européenne a donc tendance à

oublier le critère de l'endettement public dans ses procédures de contrôle. La dette publique des Etats de la zone euro dépasse donc le seuil autorisé des 60% du PIB sans que les institutions européennes ne prennent de décision.

De plus, le Pacte de Stabilité et de Croissance se concentre sur les finances publiques et oublie les finances privées (ménages, entreprises). Or, un fort taux d'endettement privé est aussi risqué car il oblige l'Etat à combler cette dette en cas de retournement de la conjoncture. En Espagne, l'éclatement de la bulle immobilière en 2008 provoque des faillites en chaînes dans le secteur privé, ce qui oblige l'Etat à se substituer aux banques pour rembourser les créanciers. La dette publique de l'Espagne augmente alors de manière exponentielle malgré une position de départ satisfaisante (48% du PIB en 2005 en dessous de la moyenne de la zone euro de 62% du PIB).

Enfin, les sanctions sont faibles et donc non dissuasives. Les procédures de déficits excessifs ne sont pas toujours déclenchées, surtout contre les grands Etats comme l'Allemagne ou la France. C'est d'ailleurs suite au déclenchement d'une PDE contre ces deux Etats en 2003 qu'une réforme des critères a été initiée.

## B) La portée de la formalisation communautaire du principe d'équilibre budgétaire: la réforme des finances publiques dans les Etats européens

Pour se conformer aux nouveaux objectifs communautaires, les Etats européens sont obligés de réformer leur cadre budgétaire. Ces réformes budgétaires sont aussi l'occasion pour les Etats de traduire en droit interne la nouvelle approche de l'équilibre des finances publiques formalisé par le traité de Maastricht. Le principe d'équilibre budgétaire comme réglementation du déficit public est progressivement intégré par plusieurs pays de l'Union Européenne. Ils modifient leurs législations nationales et transforment les règles régissant leurs finances publiques.

Les Etats intègrent dans leurs réformes budgétaires les nouveaux objectifs de limitation des déficits et de contrôle de la dépense publique. Ces réformes budgétaires sont mises sur l'agenda des gouvernements à la fin des années 1990, et s'orientent donc vers une plus grande discipline budgétaire.

### 1) Les traductions pluriannuelles du principe d'équilibre budgétaire au Royaume-Uni et en Espagne

Certains pays reprennent partiellement le principe d'équilibre budgétaire énoncé dans le traité de Maastricht. Ils édictent une règle chiffrée de limitation du déficit, mais l'insèrent dans une perspective pluriannuelle.

#### a) Le Code de Stabilisation Budgétaire de 1997 au Royaume-Uni

Traditionnellement opposé à toute injonction communautaire trop marquée, le Royaume-Uni reprend partiellement le principe d'équilibre budgétaire développé par les traités européens. En effet, il codifie pour la première fois dans son histoire moderne une règle de réglementation des déficits et de l'endettement public. Cependant, il l'intègre dans un cycle économique pluriannuel, ce qui atténue la portée de la réglementation.

C'est le Code de Stabilité Budgétaire qui transpose le principe de l'équilibre budgétaire au Royaume-Uni. Techniquement, il ne constitue pas une loi, mais il est intégré à la loi de finances de 1998 et adopté par une résolution de la chambre des Communes. Cette reprise partielle du nouveau principe d'équilibre repose donc sur deux règles budgétaires<sup>71</sup>.

#### *La « règle d'or » britannique*

D'abord, le Code de Stabilité Budgétaire instaure une « règle d'or » budgétaire pluriannuelle. Les dépenses de fonctionnement doivent s'équilibrer sur un cycle économique. Pendant ce cycle pluriannuel, le recours à l'emprunt est limité au montant des investissements publics. Le gouvernement ne peut financer les dépenses courantes que par des recettes ordinaires, pas par l'emprunt. Ainsi, la « règle d'or » britannique se rapproche de la règle allemande de limitation de l'emprunt (article 115 LF) ou de la règle de l'équilibre réel qui s'applique aux finances locales en France. En effet, elle reprend la distinction entre les dépenses ordinaires et les dépenses « extraordinaires » établie par les classiques à l'époque libérale. Seules les dépenses « extraordinaires », dont les dépenses d'investissement font partie, pouvaient être financées par l'emprunt.

Cependant, cette règle d'équilibre reste relativement souple car elle s'applique dans un cadre temporel pluriannuel, n'interdisant pas le déficit temporaire du budget courant sur un ou plusieurs exercices tant que l'équilibre est atteint sur un cycle économique. Elle se distingue alors de la règle de l'équilibre réel des collectivités territoriales en France qui s'applique dans un cadre annuel. Dans le cas britannique, les compensations entre années de croissance et années de récession sont prévues par le législateur. Qui plus est, les manipulations du gouvernement pour définir la durée du cycle économique sont possibles. Enfin, le Trésor définit librement la notion d' « investissement », qui peut être entendu de manière large, comme en Allemagne.

#### *La « règle d'investissement soutenable » : limiter la dette publique*

Ensuite, le Code de Stabilité Budgétaire exige que la dette publique se maintienne à un niveau stable et prudent au cours d'un cycle économique. Elle ne doit pas représenter plus de 40% du PIB en moyenne sur la durée du cycle économique<sup>72</sup>. Cette règle de la dette publique reprend ainsi un des aspects du principe d'équilibre budgétaire, c'est-à-dire

---

<sup>71</sup> Cf. Gilles Carrez, avis n°3330 de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 2011

<sup>72</sup> Le Code de Stabilité Budgétaire n'a été appliqué que sur le cycle économique de 1997 à 2006.

l'exigence de limiter l'endettement public. Elle est même plus contraignante car le seuil n'est pas fixé à 60% mais à 40% du PIB. Or, comme pour la « règle d'or » sur les déficits, le cadre pluriannuel atténue largement la portée de la règle.

#### b) La loi générale de stabilité budgétaire de 2001 en Espagne

Comme le Royaume-Uni, l'Espagne reprend partiellement le principe d'équilibre budgétaire formalisé dans les traités européens. Elle énonce un principe de stabilité des finances publiques, l'accompagne d'une règle budgétaire limitant les déficits, mais l'intègre elle aussi dans un cadre pluriannuel. C'est la loi de stabilité budgétaire, adoptée le 12 décembre 2001 par le Parlement.

#### *Le contenu de la loi de stabilité budgétaire*

Les comptes des administrations publiques doivent s'équilibrer sur un cycle économique d'une durée de trois ans. Les déficits sont interdits, mais sur la durée d'un cycle économique.

D'abord, conformément au droit communautaire, le principe d'équilibre budgétaire s'applique à toutes les administrations publiques (Etat, communautés autonomes et collectivités locales), pas qu'au budget de l'Etat. Les cas dérogatoires sont strictement encadrés car la loi les restreint à des situations « *temporaires* » ou « *exceptionnelles* ». En cas de déviation par rapport aux objectifs, la loi de stabilité budgétaire prévoit les conditions du retour à une situation budgétaire équilibrée. En effet, le gouvernement est tenu de présenter un plan de redressement des comptes publics en cas de déficit<sup>73</sup>.

Puis, dans une volonté de limiter le pouvoir budgétaire discrétionnaire des régions, la loi sur la stabilité budgétaire établit des mécanismes de coordination budgétaire entre l'Etat central et les communautés autonomes. En cas de déficit des communautés autonomes, les opérations de refinancement sont conditionnées à l'accord de l'Etat central<sup>74</sup>.

Enfin, la loi encadre la dépense publique des administrations publiques espagnoles, en fixant un plafond annuel de dépenses selon la conjoncture économique. Pour assurer une affectation efficace des ressources dans le contexte de discipline budgétaire, un fond de contingence est mis en place dont le rôle est de limiter les crédits imprévus par la loi de finances<sup>75</sup>.

#### *Les critiques de la loi de stabilité budgétaire*

---

<sup>73</sup> Le plan de redressement s'inscrit dans une durée de quatre ans et doit être présenté dans un délai de vingt jours aux Cortes, après avis du Conseil de la Politique Budgétaire et Financière (CPBF).

<sup>74</sup> Les communautés autonomes n'ont pas de règles budgétaires propres qui contrôlent leur budgets et ont traditionnellement un pouvoir discrétionnaire important en matière financière.

<sup>75</sup> Les soldes excédentaires doivent être consacrés à la réduction de l'endettement et au fond de réserve de la sécurité sociale.

Malgré son caractère souple, car inscrite dans une perspective pluriannuelle, cette loi de stabilité budgétaire suscite de larges critiques en Espagne.

Pour les tenants de la discipline budgétaire, la puissance juridique du principe de stabilité budgétaire est trop faible pour contraindre les pouvoirs publics. Ce n'est qu'un objectif fixé par le gouvernement, mais pas une norme constitutionnelle. De plus, il n'interdit pas les déficits car l'équilibre des comptes publics s'inscrit dans un cadre pluriannuel. Enfin, le non respect du principe de stabilité n'entraîne pas de sanctions pour les administrations publiques.

Au contraire, les opposants au principe de stabilité budgétaire critiquent la rigidité de la règle, qui pénaliserait la croissance espagnole durable des années 1990 en limitant de manière trop contraignante les politiques budgétaires du gouvernement. En particulier, ils insistent sur la nécessité de ne pas limiter les dépenses d'investissement qui participent au développement économique de l'Espagne contemporaine. Les dépenses d'investissement sont profitables pour l'avenir du pays. Même si le retour sur investissement par rapport au coût de financement est difficilement mesurable à court terme, leur rentabilité est élevée à long terme car elles ont une grande utilité pour les générations futures (écoles, hôpitaux, crèches). Le Code de Stabilité Budgétaire du Royaume-Uni est plus souple, car la « règle d'or » britannique ne prend pas en compte les dépenses d'investissement. Les administrations publiques peuvent accroître leur endettement pour financer des investissements d'avenir. Enfin, la rigidité de cette règle de stabilité budgétaire peut mettre en difficultés certaines administrations dont les recettes sont fortement liées à la conjoncture économique comme les organismes de sécurité sociale.

Par conséquent, cette loi organique doit permettre à l'Espagne de respecter ses engagements européens en matière budgétaire en limitant les déficits publics. Elle est donc une transposition partielle du principe de l'équilibre budgétaire, car elle régleme les déficits de toutes les administrations publiques, mais dans un cadre pluriannuel. Elle est assouplie en 2006 sous la pression de ses opposants par le gouvernement.

## 2) La volonté de limitation du déficit en France dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001

La mise sur agenda d'une réforme budgétaire suit en France le renforcement des exigences communautaires en matière budgétaire. La LOLF est promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001, puis appliquée pour la loi de finances de 2006. Elle se substitue à l'ancienne ordonnance de 1959 pour devenir la nouvelle « constitution financière » de la France. L'objet de la LOLF est la modernisation du système budgétaire, la mise en place d'une logique de performance et de maîtrise de la dépense publique. Le principe d'équilibre des finances publiques est inscrit dans la LOLF, mais avec des variantes sémantiques.

a) La nouvelle terminologie de la LOLF : la présence de l' « équilibre budgétaire »

Alors que l'ordonnance de 1959 évoquait seulement un « *équilibre économique et financier* », la LOLF utilise la notion d' « *équilibre budgétaire* ».

D'abord, l'article 1<sup>er</sup> précise que « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ». La nouvelle loi organique n'évoque donc plus « *l'équilibre économique et financier* » comme le faisait l'ordonnance de 1959, mais « *l'équilibre budgétaire et financier* ».

Puis, l'article 34 al.7 indique que la première partie de la loi de finances définit « *les conditions générales de l'équilibre budgétaire* », qui sont présentées dans un tableau d'équilibre. L'article d'équilibre de la première partie de la loi de finances lie les recettes et les dépenses totales de l'Etat pour l'exercice. Au contraire, le tableau de financement définit l' « *équilibre financier* », notion plus large qui intègre aussi les opérations de trésorerie (Article 34. I §8). Elle adopte donc une nouvelle terminologie, en rupture avec la vision keynésienne des finances publiques. L'objectif de la LOLF est de renforcer la transparence et la clarté de l'autorisation budgétaire, en distinguant les deux équilibres, donc en explicitant le montant des opérations de trésorerie.

b) Les ambivalences de la LOLF : le sens de l' « équilibre budgétaire »

Malgré ce changement terminologique, la LOLF ne rompt pas pleinement avec l'approche keynésienne de l'équilibre économique. En effet, plusieurs interprétations de notion d' « *équilibre budgétaire* » sont possibles, même si la pratique a démontré qu'elle envisageait plutôt un équilibre économique et financier, comme ce fut le cas depuis 1959.

Pour commencer, l'article 1<sup>er</sup> rappelle que les lois de finances « *tiennent compte d'un équilibre économique défini* ». Le respect de l'équilibre économique défini au préalable est donc une exigence pour le législateur.

Ensuite, certaines dispositions de la LOLF reprenant pourtant la notion d' « *équilibre budgétaire* » visent seulement à protéger l'équilibre économique et financier défini dans la première partie de la loi de finances. Par exemple, l'ouverture ou l'annulation de crédits supplémentaires est conditionnée à l'absence d'effets perturbateurs sur l'équilibre économique et financier fixé par la loi de finances initiale. L'article 13 autorise le gouvernement, en cas d'urgence, à « *ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances* ». L'article 14 autorise les annulations de crédits « *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée* ».

La LOLF use donc d'une terminologie ambivalente. La présence formelle de l'« *équilibre budgétaire* » ne signifie pas réellement un changement de vision dans les finances publiques. A ce titre, l'article 37 sur les lois de règlement utilise de nouveau le terme de l'équilibre financier, en indiquant que leur objet est de définir « *le montant définit des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année* ».

c) Une transposition du principe d'équilibre budgétaire par la pratique

La LOLF vise néanmoins à encadrer les déficits publics. En améliorant l'efficacité de la dépense publique (Cf. Infra. I.B), elle doit parvenir à limiter les déficits. Certes ce n'est pas une réglementation normative du déficit, mais elle s'inscrit dans le nouveau paradigme de discipline budgétaire. La LOLF reprend la nouvelle approche de l'équilibre budgétaire comme limitation des déficits, mais sans lui assigner de règle juridique.

Au contraire de la « règle d'or » britannique du Code de Stabilité Budgétaire ou de la règle d'équilibre espagnole de la loi de stabilité, la LOLF ne formalise aucune règle chiffrée limitative des déficits. Elle prône cependant une limitation du déficit et de l'endettement public par une « révolution pratique », par une nouvelle gestion des finances publiques. C'est l'« esprit LOLF » qui oriente le cadre budgétaire vers une logique de performance et de maîtrise de la dépense publique.

Cependant, cette volonté de rompre avec les pratiques budgétaires anciennes, de créer une nouvelle gestion des finances publiques basée sur la rationalisation de la dépense publique ne suffit pas à prévenir l'aggravation des déficits. En l'absence de règle chiffrée contraignante, l'objectif de se rapprocher d'une position budgétaire proche de l'équilibre, limitant les déficits est difficilement tenable. En effet, le budget n'est jamais matériellement en équilibre, même après l'entrée en vigueur de la LOLF.

La LOLF est donc une consécration de l'esprit général de l'équilibre budgétaire comme réglementation des déficits, en cohérence avec le droit communautaire, sans l'accompagner d'une règle normative. Elle reprend la terminologie communautaire de l'équilibre budgétaire et impose un contrôle plus strict de la dépense publique, donc une limitation des déficits budgétaires. Cependant, c'est une reprise par la pratique et non par le droit. Les gestionnaires des dépenses publiques sont incités à minimiser les déficits, à rationaliser la dépense publique. C'est un « *équilibre budgétaire* » à interpréter au sens large ici car il ne suppose pas l'égalité entre les dépenses et les recettes de l'Etat, mais plutôt une position budgétaire proche de l'équilibre qui garantit les grands équilibres de la vie économique. C'est donc un équilibre de synthèse entre la conception keynésienne et la conception contemporaine de l'équilibre des finances publiques.

Les trois réformes budgétaires sont une reprise partielle du principe d'équilibre budgétaire développé par le droit communautaire. Les règles d'équilibre adoptées au

Royaume-Uni et en Espagne s'inscrivent toutes les deux dans un cadre pluriannuel<sup>76</sup>. Elles reposent sur une analyse cyclique de l'économie développée en particulier par N. Kondratiev. L'objectif est de réaliser l'équilibre budgétaire non pas dans les limites d'une seule année, mais dans le cadre plus large d'un cycle économique d'une durée variable (autour de dix années). Les déficits temporaires sont possibles pendant la période mais des excédents doivent les combler avant la fin du cycle économique. La LOLF respecte le cadre annuel, mais se contente d'encourager un respect de l'équilibre budgétaire par la pratique et non par l'inscription d'une règle juridique contraignante.

---

<sup>76</sup> Cette pratique de l'équilibre budgétaire sur la durée d'un cycle économique est utilisée dans les pays nordiques. En Suède, le système budgétaire repose sur cette théorie des cycles économiques.

## Chapitre 2 : La consécration du principe de l'équilibre budgétaire : la mise en place des « règles d'or » des finances publiques

D'abord influencés par la diffusion des idées néolibérales dans les années 1980, puis contraints par les évolutions du droit communautaire dans les années 1990, les Etats intègrent progressivement dans leur droit interne le principe nouveau de l'équilibre budgétaire. Les déficits sont permis, mais doivent être limités. La dépense publique est utile, mais doit être maîtrisée. L'endettement public est possible, mais doit être contrôlé. Or, comme souvent, un évènement imprévu va faire évoluer la doctrine des finances publiques.

La rupture s'opère avec la crise économique et financière de 2008 qui frappe l'économie mondiale, puis se transforme en crise des finances publiques après que les Etats aient été obligés de mener des politiques de relance de l'économie par l'instrument budgétaire. Dans la zone euro, cette crise des finances publiques est d'autant plus risquée, étant donné les liens économiques et monétaires qui unissent les pays. Il faut donc renforcer le cadre budgétaire, consolider des finances publiques dont l'état ne cesse de s'aggraver avec la crise économique. Les règles budgétaires européennes évoluent, mais cette fois par nécessité et non par volonté commune.

Le principe d'équilibre budgétaire évolue sous la pression de la crise des finances publiques en Europe. C'est une transformation quantitative et non qualitative du principe d'équilibre budgétaire. L'approche néolibérale de l'équilibre budgétaire comme limitation des déficits publics est conservée, mais le changement intervient dans le niveau d'encadrement des déficits. La contrainte budgétaire se renforce. Ce n'est pas un changement de nature, mais un changement de degré. Ce renforcement quantitatif du principe d'équilibre budgétaire est consacré par les nouveaux traités européens (I), puis repris par les Etats dans les « règles d'or » des finances publiques (II).

### I) La consécration du principe d'équilibre budgétaire au niveau communautaire

Face à la crise de la zone euro, l'Union Européenne décide de renforcer le cadre budgétaire communautaire. Le principe d'équilibre budgétaire se renforce. Il devient plus contraignant et plus effectif. Ce durcissement du principe n'est pas le résultat d'une volonté profonde des pays, mais une réponse contingente au laxisme budgétaire de certains Etats n'ayant pas respecté les règles de Maastricht, profitant de la monnaie unique pour s'endetter à bas taux d'intérêt. Or, il faut maintenant sauvegarder les acquis de la zone monétaire unique, permettre aux Etats non vertueux de trouver des financements à des tarifs non prohibitifs. Le principe d'équilibre budgétaire doit donc se renforcer.

Le durcissement du principe d'équilibre budgétaire face à la crise de la zone euro comprend deux éléments : un volet conjoncturel avec le « Six Pack » de 2011 (A) et un volet

structurel avec le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) de 2012 (B).

### A) Le « Six Pack » de 2011 : les conditions du renforcement de l'équilibre budgétaire

La transgression des règles budgétaires de Maastricht (non respect du principe d'équilibre budgétaire), puis les plans de relance après la crise financière de 2008 ont profondément dégradé les finances publiques des Etats de la zone euro. Face à la menace d'un délitement de la zone monétaire unique, de nouvelles contraintes budgétaires étaient impératives.

Le renforcement des règles budgétaires à l'intérieur de la zone euro est la priorité du « Six Pack » qui entre en vigueur le 13 décembre 2011. Le paquet législatif comprend cinq règlements et une directive, formant ainsi un ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire. Selon le commissaire européen chargé des affaires économiques Oli Rehn, il constitue le « *renforcement de la gouvernance économique le plus complet depuis la création de l'Union économique et monétaire* » et va « *radicalement changer la surveillance économique et budgétaire dans les 27 Etats membres* ».

Pour renforcer la coordination budgétaire des Etats, il faut durcir les règles relatives aux finances publiques. C'est le durcissement du principe d'équilibre budgétaire. Le « Six Pack » précise ou renforce les règles du Pacte de Stabilité et de Croissance<sup>77</sup>. Quelles sont ses apports dans le renforcement de la discipline budgétaire ? Il apporte quatre éléments principaux : une réforme de la procédure de déficit public excessif, le renforcement du critère de la dette publique, la mise en place de limites à la croissance annuelle des dépenses publiques et l'introduction d'une nouvelle procédure de déséquilibre excessif.

#### 1) La nouvelle procédure de déficit public excessif (PDE)

D'abord, le paquet législatif modifie la procédure de déficit excessif du PSC. Elle devient plus contraignante donc plus crédible. En effet, la nouvelle modalité de vote est la procédure de la « majorité qualifiée inversée », c'est-à-dire que les sanctions proposées par la commission sont appliquées sauf si une majorité des 2/3 s'y oppose au conseil. Les sanctions deviennent donc quasi-automatiques.

#### 2) La rénovation du critère de l'endettement public

Puis, le « Six Pack » opérationnalise le critère de la dette publique du PSC. Trop souvent négligé ces dernières années face au critère du déficit public dans le déclenchement des PDE, ce critère gagne en effectivité avec le paquet législatif. Un Etat dont la dette excède le seuil de 60% est soumis automatiquement à une procédure de déficit excessif, même si son déficit reste inférieur à 3% du PIB. Néanmoins, la procédure n'est pas déclenchée en cas de

---

<sup>77</sup> Cf. Sophie Baziadoly, RFFP, 2012, n°117, p199

réduction d'1/20<sup>ème</sup> par an de l'écart entre son taux d'endettement effectif et la valeur de référence de 60% du PIB (sur une moyenne de 3 ans).

Cependant, la commission doit tenir compte de tous les facteurs pertinents et de l'impact du cycle économique sur la situation budgétaire des Etats avant de déclencher la procédure de déficit excessif. Comme la majorité des Etats est déjà soumise à une PDE<sup>78</sup> (ils doivent respecter à ce titre une trajectoire d'assainissement des finances publiques), le « Six Pack » prévoit une période transitoire pour éviter une modification brutale de leur trajectoire budgétaire. A partir de la fin de leur situation de déficit public excessif, ils bénéficient encore d'une période de transition de trois ans pour se conformer à la règle de la dette publique. Cette souplesse conjoncturelle accordée aux Etats vise à ne pas perturber le retour à un déficit public inférieur à 3% de la richesse nationale. Il est précisé que les Etats doivent quand même réaliser des progrès suffisants pour s'y conformer pendant la période transitoire. Une évaluation négative des progrès réalisés pourrait conduire à l'ouverture d'une procédure de déficit excessif pendant cette période.

### 3) La limitation de la dépense publique

Le paquet législatif modifie aussi le volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance. Il prévoit un plafond à la croissance annuelle des dépenses publiques en cas de déviation majeure dans l'exécution budgétaire. C'est une valeur de référence qui dépend du taux de croissance à moyen terme de l'Etat<sup>79</sup>. La commission européenne dégage à cet égard le nouveau principe de « *prudence budgétaire* »<sup>80</sup>. Il faut améliorer la planification budgétaire pour garantir l'assainissement des finances publiques.

### 4) La nouvelle procédure de déséquilibre excessif

Enfin, le « Six Pack » instaure le nouveau dispositif de la procédure de déséquilibre excessif, dont le but est d'atténuer les déséquilibres macroéconomiques entre les Etats. Ce nouveau mécanisme de surveillance doit détecter et résoudre plus rapidement les déséquilibres économiques à l'intérieur de la zone euro, puis d'agir plus rapidement sur ces déséquilibres (Article 121 &6).

Il comprend des mesures préventives et correctives. D'une part, des recommandations préventives sont adressées de manière précoce à un Etat en cas de constatation d'un déséquilibre économique avant qu'il ne s'accroisse (Article 121 §2)<sup>81</sup>. D'autre part, l'Etat concerné soumet un plan d'action correctif comprenant une feuille de route précise et des

---

<sup>78</sup> En 2011, 23 des 27 Etats membres étaient concernés par une procédure de déficit public excessif (pas Luxembourg, Estonie, Finlande et Suède).

<sup>79</sup> Pour les Etats qui n'ont pas atteint leur OMT, le taux de croissance des dépenses doit être inférieur au taux de référence pour assurer des progrès adaptés.

<sup>80</sup> Cf. Sénat, Rapport d'information n°49, 2010, Pierre-Bernard Reymond et Richard Young, Commission des affaires européennes

<sup>81</sup> Un système d'alerte précoce est établi sur la base d'un tableau de bord comprenant une série d'indicateurs macroéconomiques (balance commerciale, chômage, inflation), pouvant évoluer dans le temps.

délais de mise en œuvre des mesures prévues. Un régime de sanction est prévu pour les Etats ne respectant pas les recommandations (dépôts puis amendes jusqu'à 0.1% du PIB).

En plus de ces apports, les Etats s'accordent sur la mise en place d'un Semestre Européen dans le cadre duquel ils doivent présenter (au mois d'avril) les grandes lignes et les grands équilibres de leurs futurs budgets nationaux, pour renforcer la coordination et la surveillance budgétaire en Europe. Ce sont les programmes de stabilité, qui sont maintenant présentés dans le cadre du Semestre Européen.

#### Programme de stabilité de l'Allemagne sur la période 2013-2017

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
En % du PIB						
Solde public	0.2	-0.5	0	0	0.5	0.5
Solde structurel	0.4	0	0.5	0.5	0.5	0.5
Dettes publiques	81.9	80.5	77.5	75	71.5	69

Source : Bundesfinanzministerium, Programme de stabilité 2013-2017 (avril 2013)

Le « Six Pack » est donc le premier outil de renforcement du principe d'équilibre budgétaire. Il accroît l'automatisme des procédures de sanction, renforce le critère de la dette publique, encadre la dépense publique et crée un mécanisme préventif pour déceler en amont les déséquilibres budgétaires.

#### B) Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) de 2012 : la formalisation d'une « règle d'or » européenne

Le Pacte Budgétaire de 2012 confirme le renforcement quantitatif du principe d'équilibre budgétaire, en formalisant une « règle d'or » des finances publiques à l'échelle communautaire. C'est une approche quantitativement plus stricte de l'équilibre. Le TSCG est une réponse aux insuffisances du traité de Maastricht et du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). Il instaure des règles communes de gouvernance économique et budgétaire, vise à lutter contre la dégradation rapide des finances publiques (crise des dettes souveraines) et organise le durcissement de la discipline budgétaire à l'échelle communautaire.

Le TSCG est signé par les chefs d'Etat et de gouvernement européens<sup>82</sup> le 2 mars 2012. Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 suite à sa ratification par au moins douze membres de la zone euro.

Cependant, le processus de ratification a parfois suscité des controverses. En Allemagne, suite aux nombreuses plaintes individuelles, dont certaines provenaient de députés, la Tribunal constitutionnel de Karlsruhe fut obligé de déclarer en septembre 2012 les lois instaurant le MES (Mécanisme Européen de Solidarité) et le TSCG dans le droit allemand

<sup>82</sup> Seuls le Royaume-Uni et la République Tchèque n'ont pas signé le traité.

conformes à la Loi Fondamentale. Pour les requérants, ces innovations communautaires restreignaient la souveraineté du Bundestag dans l'élaboration du budget et faisaient peser sur le contribuable allemand l'entière responsabilité dans le sauvetage des économies de la zone euro. En France, l'adoption de la loi de ratification du TSCG en octobre 2012 par les parlementaires a aussi fait l'objet de débats.

Comme le traité de Maastricht en 1993 pour le premier principe d'équilibre budgétaire, le Pacte Budgétaire de 2012 formalise une nouvelle vision de l'équilibre. Il durcit le principe en définissant une « règle d'or » à l'échelle communautaire.

### 1) Une « règle d'or » chiffrée

Le TSCG instaure une « règle d'or » budgétaire chiffrée qui limite les déficits structurels des administrations publiques. Le solde structurel (solde effectif corrigé des variations conjoncturelles) des administrations publiques ne peut excéder 0.5% du PIB, sauf cas dérogatoires. La « règle d'or » est plus stricte au niveau quantitatif, mais plus souple au niveau qualitatif que les anciennes règles budgétaires communautaires. Le seuil est plus strict que les 3% du PIB pour les PDE, mais la « règle d'or » ne s'applique qu'à la partie structurelle du déficit, c'est-à-dire le déficit « *corrigé des variations cycliques* » de l'économie et des « *mesures ponctuelles et temporaires* » liées à la conjoncture économique (Article 3 §2.a).

De plus, le TSCG impose que les Etats suivent une trajectoire de solde structurel annuel leur permettant d'atteindre « *un objectif à moyen termes* » (OMT) sur la fin d'une période temporelle pluriannuelle. Chaque Etat définit cet objectif dans son programme de stabilité. En cas de déviation par rapport à cet OMT, un mécanisme correctif est enclenché automatiquement pour que l'Etat prenne les mesures de retour à la trajectoire définie.

Ainsi, le Pacte Budgétaire est plus crédible que le PSC. Il laisse plus de marges de manœuvre aux Etats car la règle d'équilibre ne concerne que le solde structurel des administrations publiques et non le solde budgétaire. Il n'est pas déconnecté de la conjoncture économique car les gouvernements peuvent mener des politiques contra-cycliques. Une augmentation des dépenses publiques pour lutter contre un fort ralentissement de l'activité économique est tolérée. Par exemple, les dépenses sociales comme les indemnités chômage ne sont pas comprises dans le solde structurel des administrations publiques<sup>83</sup>.

### 2) Une « règle d'or » contraignante

---

<sup>83</sup> En France, le déficit public est proche de 6% du PIB en 2012 mais le déficit structurel n'atteint que 4% du PIB lorsque les aléas de la conjoncture ne sont pas pris en compte.

Ensuite, le TSCG fait de cette « règle d'or » budgétaire une règle contraignante, en obligeant les Etats à prendre des « *dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* » (Article 3 §2) pour l'intégrer dans leur droit national.

Les règles introduites par les Etats membres dans leurs législations nationales doivent être d'une valeur juridique suffisante pour garantir leur respect. C'est donc une « règle d'or » rigide, même si les Etats ne sont pas obligés de mettre en place une règle d'équilibre de valeur constitutionnelle. Une loi peut suffire si elle n'est pas remise perpétuellement en cause.

### 3) Le critère de la dette publique

Enfin, le TSCG reprend le critère de l'endettement public développé dans le « Six Pack ». Si le niveau de la dette publique est supérieure à 60% du PIB (12 Etats sur 17 dans la zone euro), les Etats doivent mettre les mesures correctives en œuvre pour la réduire de 1/20<sup>ème</sup> par an (Article 4). Cependant, cette règle de la dette publique ne doit pas nécessairement être insérée dans un texte constitutionnel ou de valeur contraignante.

### 4) Un régime d'exception adapté à la situation des finances publiques nationales

Le régime d'exception prévu par le traité prend en compte la situation budgétaire des pays de l'Union Européenne.

En cas de circonstances exceptionnelles, définies comme des « *faits inhabituels indépendants de la volonté* » des Etats et affectant ses finances publiques, ou comme « *des périodes de grave récession économique* » (Article 3 §2.b), le traité autorise « *un écart temporaire* » par rapport à l'objectif de 0.5% du PIB pour le déficit structurel.

Qui plus est, le déficit structurel peut s'élever jusqu'à 1% du PIB lorsque l'Etat respecte le critère de la dette publique, c'est-à-dire si le montant de la dette publique est inférieur à 60% du PIB. Le déficit structurel peut être légèrement plus élevé s'il n'engendre pas une hausse de la dette, qui reste soutenable à long terme.

Enfin, compte tenu des contraintes économiques actuelles, le seuil de 0.5% du PIB ne s'applique pas directement. En effet, la règle est respectée si le déficit structurel annuel correspond aux prévisions du gouvernement concernant l'OMT du solde structurel transmises à la commission dans le programme de stabilité quadriennal<sup>84</sup>. Des délais sont même accordés aux Etats dans l'ajustement des finances publiques selon la conjoncture

---

<sup>84</sup> Le programme de stabilité de la France pour 2012-2016 fixe un solde structurel de 1.2% du PIB en 2016. La trajectoire du retour à l'équilibre budgétaire se décline avec un objectif de déficit structurel de 2.6% en 2012, puis de 1.2% en 2013 et enfin un solde structurel de 0.6% en 2014.

économique. Après l'Espagne en avril, c'est la France qui obtient en mai 2013 un délai de deux ans supplémentaires pour parvenir à l'objectif de 3% du PIB pour le déficit public.

Le respect de ces dispositions relève conjointement des Etats et de la commission, qui contrôlent et décident de manière coordonnée des mesures correctives à prendre selon le contexte budgétaire national. C'est une adaptation des procédures de correction selon la situation particulière de l'Etat. Des programmes de partenariat budgétaire et économique entre les Etats et la commission sont mis en place pour favoriser une gestion commune de la stratégie de retour à l'équilibre dans un calendrier de convergence fixé par les deux parties.

Par conséquent, le Pacte Budgétaire est plus adaptable que les anciennes règles communautaires. Certes il durcit la notion d'équilibre budgétaire en imposant une règle chiffrée et contraignante pour les Etats, mais il s'inscrit aussi dans un objectif de moyen terme en tenant compte des difficultés conjoncturelles des Etats. C'est un renforcement de la discipline budgétaire en Europe, mais qui s'adapte à la situation réelle des finances publiques. Le traité ne s'applique pas directement compte tenu des difficultés actuelles de certains Etats. Cependant, en cas de non transposition ou de non respect de ces dispositions, un régime de sanction relativement strict est prévu (Article 8)<sup>85</sup>.

Les évolutions récentes des règles budgétaires à l'échelle communautaire ont renforcé le principe d'équilibre budgétaire. Il signifie toujours la réglementation des déficits publics et la limitation de l'endettement public, mais de manière plus stricte. Alors que l'ancien équilibre budgétaire était atteint lorsque le déficit public était inférieur à 3% du PIB, le nouvel équilibre budgétaire suggère un déficit structurel inférieur à 0.5% du PIB, sans modification du seuil des 3% pour le solde budgétaire. Qui plus est, le nouveau principe d'équilibre gagne en effectivité, car les sanctions qui pèsent sur les Etats non respectueux sont maintenant quasi-automatiques. Alors que le non respect de l'ancien équilibre budgétaire était trop peu souvent sanctionné malgré le laxisme de presque tous les Etats, la violation du nouvel équilibre budgétaire est plus sévèrement et plus systématiquement sanctionnée par les institutions européennes, dont le pouvoir de contrôle est renforcé.

## II) La consécration du principe d'équilibre budgétaire dans les droits nationaux : les « règles d'or » des finances publiques

Pour appliquer le nouveau principe d'équilibre budgétaire, qualitativement inchangé mais quantitativement plus contraignant, les Etats européens mettent en place des règles

---

<sup>85</sup> La commission ou tout Etat membre peut saisir la CJUE s'ils estiment qu'un Etat n'a pas transposé les règles communautaires dans sa législation nationale ou ne respecte pas les règles de discipline budgétaire imposées par le traité. La CJUE peut prononcer des sanctions financières sauf si une majorité qualifiée au conseil s'y oppose.

plus strictes de consolidation des finances publiques, communément appelées « règles d'or ».

### *La diversité des règles d'or*

Comment définir une « règle d'or » ? Le concept prend des acceptions différentes selon les pays<sup>86</sup>. C'est une notion aujourd'hui polysémique, qui a plusieurs significations.

Dans un sens étroit, on entend par « règle d'or » une norme juridique qui interdit les déficits du budget de fonctionnement. Le recours à l'emprunt reste autorisé pour financer les dépenses d'investissement bénéfiques pour l'avenir du pays. En effet, on ne peut juger dans un horizon temporel réduit l'opportunité politique de pratiquer ces dépenses d'investissement. Cette vision étroite de la « règle d'or » se retrouve au niveau local en France pour les collectivités locales (article L 1612-4, CGCT) et en Allemagne (article 115, LF) malgré les exceptions.

Dans un sens large, une « règle d'or » peut se définir comme toute réglementation juridique permettant le retour à une position d'équilibre budgétaire. Elle désigne l'ensemble des contraintes juridiques imposées aux pouvoirs publics en matière budgétaire dont l'objet est la réduction des déficits publics et de l'endettement public. C'est cette approche large qui tend à s'imposer depuis la crise économique et financière de 2008. C'est surtout dans cette vision large de la « règle d'or » que s'inscrit le principe néolibéral de l'équilibre budgétaire, même si elle devient plus contraignante depuis la « crise des dettes souveraines » de la zone euro.

Dans tous les cas, les « règles d'or » ont pour objet la consolidation des finances publiques. Elles visent à limiter les déficits et à réduire l'endettement des Etats qui ont atteint des niveaux très élevés depuis quelques années. Cependant, il est inexact de parler de la « règle d'or » des finances publiques. Il convient d'évoquer les « règles d'or », tant elles prennent des formes variées selon les pays. Sur quels critères peut-on différencier les « règles d'or » des finances publiques ?

- La valeur normative de la « règle d'or »

Les « règles d'or » diffèrent d'abord dans leur valeur normative. Alors que certaines règles sont de valeur constitutionnelle, d'autres n'ont qu'une valeur législative.

Le plus souvent, les « règles d'or » ont une valeur infraconstitutionnelle, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas intégrées dans la constitution. Selon une étude de l'OCDE<sup>87</sup>, ce mode de

---

<sup>86</sup> Cf. Benoit JA, RFFP, 2012, n°117, p55

<sup>87</sup> Cf. OCDE, Le cadre juridique des systèmes budgétaires. Une comparaison internationale, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, n° spécial, Vol 4, n°3, 2004, p23

régulation budgétaire par la voie législative concerne principalement les pays de « *tradition politique britannique et scandinave* ».

Au contraire, les règles d'équilibre budgétaire inscrites dans la constitution sont plus rares. Il est politiquement, socialement et juridiquement plus difficile de constitutionnaliser une telle règle budgétaire, dont le but est au fond de limiter les pratiques dépensières des gouvernements. Néanmoins, sous l'influence du néolibéralisme, quelques pays ont choisi la voie constitutionnelle. L'adoption d'une « règle d'or » constitutionnelle se fait parfois de manière autonome selon les attentes de la société (Allemagne), mais souvent de manière contrainte sous la pression de facteurs externes (Espagne), qu'ils soient juridiques (respecter le droit européen), économiques (rassurer les investisseurs sur les marchés financiers) ou même politiques (se démarquer d'autres groupes politiques). La mise en place d'une « règle d'or » constitutionnelle est aussi un choix pour une règle plus rigide, même si d'autres critères définissent le degré de rigidité de la règle.

- Le niveau de flexibilité de la « règle d'or »

Les « règles d'or » diffèrent ensuite par leur plus ou moins grande sévérité. La majorité des « règles d'or » intègrent des objectifs chiffrés et des régimes d'exceptions. Cependant, leur degré de flexibilité dépend de l'intensité de ces deux critères.

D'abord, le niveau de sévérité dépend des critères quantitatifs de la « règle d'or ». Une règle budgétaire imposant l'équilibre arithmétique entre recettes et dépenses est plus stricte que celle qui limite les déficits publics à 3% du PIB.

Ensuite, l'intensité variable des cas dérogatoires est un bon indicateur de la rigidité de la « règle d'or ». En effet, l'existence de multiples régimes d'exception, facilement opposables, atténue la sévérité des objectifs chiffrés de la règle d'équilibre.

- Le champ d'application de la « règle d'or »

Pour évaluer la rigidité d'une règle d'équilibre, il faut enfin définir son champ d'application. Sur quel solde elle s'applique ?

Une « règle d'or » peut s'appliquer au solde budgétaire général ou se limiter au solde structurel.

#### *Le déficit structurel*

Le déficit structurel est la partie du déficit global qui ne résulte pas de la conjoncture économique. Il s'oppose au déficit conjoncturel qui est lié à l'« output gap » (déficit de production du au ralentissement de l'activité économique).

La mesure du déficit structurel peut être difficile. Il faut d'abord estimer le PIB potentiel qui correspond à une situation normale hors crise économique et le PIB réel qui intègre le déficit de production lié à la crise. Puis, il faut évaluer la différence entre ces deux valeurs pour trouver le déficit conjoncturel. On peut en déduire enfin le montant du déficit structurel<sup>88</sup>.

Selon M. Lascombes<sup>89</sup>, le déficit conjoncturel est « *une construction qui indique ce que le PIB aurait pu être si les capacités d'offre de l'économie avaient été pleinement utilisées* ». Ainsi, le déficit structurel qui en découle a aussi une part qui relève de l'artifice juridico-économique.

Une « règle d'or » peut s'appliquer à l'ensemble du système financier public (toutes les administrations publiques) ou seulement au budget général de l'Etat. Le périmètre d'application de la règle d'équilibre est une variable importante. L'Union Européenne a adopté une approche large des finances publiques

Une « règle d'or » peut enfin s'appliquer au budget prévisionnel (loi de finances) ou au budget d'exécution (fin de l'exercice). Le critère temporel est important pour savoir à quel moment de la procédure budgétaire est évalué l'équilibre budgétaire ou le déséquilibre. En effet, l'existence et l'ampleur exacte du déficit dépendent largement de la vision chronologique adoptée par l'Etat<sup>90</sup>.

Pour tous ces critères, il faut trouver le compromis entre applicabilité et efficacité de la règle. Une règle trop souple est inefficace car elle ne permettra pas un assainissement des finances publiques. Par exemple, un régime d'exception trop large discrédite la règle et réduit son efficacité. Or, une règle trop stricte peut devenir irréaliste et donc inutile. En effet, une « règle d'or » doit être crédible et cohérente pour être respectée. Une règle d'équilibre trop rigide est inapplicable, surtout en période de récession, sauf à élaborer un régime de sanction dissuasif. Par conséquent, une « règle d'or » efficace est toujours un compromis entre une logique de fermeté et une logique de flexibilité, un arbitrage entre besoin de rigidité et nécessaire souplesse.

Les Etats européens ont tous l'objectif de consolidation des finances publiques. Cependant, ils n'adoptent pas tous la même approche pour atteindre cet objectif. La balance entre la logique de fermeté et la logique de flexibilité n'est pas la même selon les Etats. Le contexte budgétaire diffère aussi selon les pays. Certes l'appartenance à l'Union Européenne implique des prises de positions juridiques similaires, mais les Etats ne vont pas tous intégrer la même « règle d'or » dans leurs législations nationales.

---

<sup>88</sup> Cf. Patrick Artus, 2010

<sup>89</sup> Cf. Michel Lascombes, AJDA, février 2012, p228 et suivant.

<sup>90</sup> Cf. Michel Bouvier, RFFP, 2011, n°113

Il convient d'abord de distinguer deux types de « règle d'or »: les règles strictes de nature constitutionnelle (A) et les règles souples de nature législative (B). Puis, la Grande-Bretagne se distingue par l'absence de « règle d'or » juridique malgré une volonté pratique de respecter l'équilibre budgétaire (C).

#### A) La constitutionnalisation des règles d'équilibre budgétaire : les « règles d'or » de valeur constitutionnelle

Certains pays ont constitutionnalisé leur règle de consolidation des finances publiques. C'est le cas de l'Allemagne et de l'Espagne. Cependant, les « règle d'or » adoptées dans ces deux pays sont divergentes et ont été prises dans des contextes différents.

##### 1) La règle du « frein à l'endettement » en Allemagne : une initiative autonome

En Allemagne, l'élaboration de la « règle d'or » des finances publiques résulte d'un choix autonome. Elle n'est pas le produit des nouvelles exigences communautaires élaborées après la crise des dettes souveraines qui menace l'existence de la monnaie unique. Au contraire, c'est une réponse nationale à une demande de discipline budgétaire nationale.

##### a) L'émergence d'une culture de « l'orthodoxie financière » allemande

Face au rigorisme budgétaire de l'Allemagne contemporaine, certains s'interrogent sur l'émergence d'une culture budgétaire propre à l'Allemagne, fondée sur l'orthodoxie financière. En effet, après avoir pratiqué massivement la théorie du déficit systématique de Keynes, l'Allemagne impulse actuellement un mouvement de discipline budgétaire à l'échelle européenne, récusant toute utilisation extensive du budget à des fins macroéconomiques. Ce durcissement de la position germanique contrarie parfois les autres pays de la zone euro, mais elle traduit surtout une différence d'approche face aux exigences de la discipline budgétaire.

Pour certains, cette culture financière allemande s'explique par des facteurs historiques. Profondément marquée par l'épisode hyper inflationniste des années 1920, l'Allemagne serait plus à même que les autres pays à accepter une rigueur financière lorsque le contexte budgétaire l'exige. L'Allemagne n'est-elle pas le berceau du néolibéralisme contemporain ? En effet, les théories de l'ordolibéralisme furent développées par les économistes de l'Ecole de Fribourg comme Walter Eucken et Wilhelm Röpke dans les années 1930, qui prônaient le respect d'un stricte équilibre budgétaire afin d'éviter les tensions inflationnistes.

Pour d'autres, l'orthodoxie allemande est une doctrine récente qui trouve ses fondements dans la transformation économique de l'Allemagne de ces dernières années. Les efforts budgétaires des allemands dans les années 1990 pour absorber le choc de la réunification,

puis dans les années 2000 pour restaurer la compétitivité de l'économie nationale<sup>91</sup> seraient à l'origine de cette nouvelle culture budgétaire allemande. La discipline budgétaire est acceptée car elle est au service de l'économie allemande, favorise sa compétitivité dans la mondialisation économique et encourage l'emploi.

b) L'instauration de la « règle d'or » allemande

La réforme constitutionnelle de l'Allemagne intervient en 2009 avant l'adoption des nouvelles règles communautaires. Cette révision de la Loi Fondamentale a des origines internes. En effet, la réforme du fédéralisme allemand en 2006 suscite un débat sur l'état des finances publiques. Les autorités publiques constatent que, malgré des dispositifs constitutionnels, la dette de l'Allemagne reste très élevée<sup>92</sup>. Les règles budgétaires (articles 109, 110 et 115 de la Loi Fondamentale) ont été « dénaturées » par les nombreux cas dérogatoires tolérés par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, qui a ainsi renoncé à faire respecter leur application.

En s'inspirant du dispositif « frein aux dettes »<sup>93</sup> de la constitution helvétique, la commission « Fédéralisme II » propose une révision des règles budgétaires pour réduire la dette publique de l'Allemagne. Après accord entre la Fédération et les Länder, la loi portant révision de la Loi Fondamentale allemande est adoptée par le Parlement le 29 juillet 2009<sup>94</sup>, puis la Loi Fondamentale amendée le 1<sup>er</sup> Août 2009.

*Une contestation juridique de la règle du « frein à l'endettement »*

La règle du « Schuldenbremse » a fait l'objet d'un recours du Land de Schleswig-Holstein le 4 février 2010 qui contestait la conformité du dispositif aux principes du fédéralisme allemand, faisant l'objet d'une garantie éternelle (article 79 al.3, on ne peut le modifier). En effet, des doutes existaient sur le fait de savoir si l'interdiction d'endettement structurel pour les Länder constituait ou non une entorse au principe d'autonomie dont ils bénéficient vis-à-vis du Bund.

<sup>91</sup> Les mesures de flexibilisation du marché du travail, de limitation des salaires et de baisse de la dépense publique sont mises en place depuis les années 2000 en Allemagne.

<sup>92</sup> L'Allemagne fait l'objet d'une PDE en 2002 pour violation des règles budgétaires inscrites dans le Pacte de Stabilité et de Croissance. En 2007, la dette publique allemande s'élève à 1700 milliards d'euros et représente 77% du PIB. La Fédération est responsable des deux tiers de la dette publique, alors que la part des Länder ne s'élève qu'à 30 % (le reste pour les départements et communes).

<sup>93</sup> Elle préconise un budget équilibré sur la durée d'un cycle économique.

<sup>94</sup> La révision constitutionnelle nécessite en Allemagne l'accord du Bundestag (29 mai 2009) et du Bundesrat à la majorité des deux tiers (12 juin 2009). Elles sont obtenues malgré l'opposition de quelques Länder (Berlin, Mecklenburg-Poméranie et Schleswig-Holstein).

Cependant, ce débat juridique n'a pas de conséquences politiques puisque la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a estimé que même si la règle encadre l'emprunt public des Länder, ils conservaient une liberté dans l'adoption de leur budget<sup>95</sup>.

c) La rigidité de la « règle d'or » allemande

Selon C. Soulay, l'Allemagne adopte « *une approche juridique de la règle d'or* »<sup>96</sup>. C'est une « règle d'or » constitutionnelle. Elle est chiffrée et ne contient que peu d'exceptions.

*Une « règle d'or » chiffrée*

Les nouvelles dispositions sont définies dans les articles 109 et 115 GG et s'appliquent dès le budget de l'année 2011 (Article 143d al.1). Elle concerne les finances publiques de la Fédération et des Länder. Pour la Fédération, la règle affirme que le déficit structurel ne peut dépasser 0.35% du PIB à partir de 2016. Pour les Länder, la règle est plus stricte car elle impose que leur budget structurel soit équilibré à l'horizon 2020.

D'abord, la « règle d'or » allemande ne s'applique qu'au solde structurel. Elle limite strictement les déficits structurels, mais garde une composante conjoncturelle. En effet, la Loi Fondamentale affirme que « *la Fédération et les Länder peuvent prévoir des règles tendant à prendre en compte de manière symétrique en période de croissance et de récession les effets d'une évolution de la conjoncture s'écartant de la situation normale* ». Selon, D. Capitant, la règle du « frein à l'endettement » consacre seulement un « *quasi-équilibre* »<sup>97</sup>, un équilibre « close-to-balance », un équilibre souple car le gouvernement peut laisser jouer les stabilisateurs automatiques en cas de ralentissement de la conjoncture. En période de récession, il est toujours possible recourir au déficit public pour limiter les aléas du cycle économique. Les politiques budgétaires contra-cycliques sont tolérées pour atténuer les conséquences d'une récession économique.

C'est donc une règle quantitativement stricte, mais qui s'applique à la composante structurelle du budget. Cette approche sera reprise par le TSCG pour la « règle d'or » européenne. Elle reprend les principaux aspects de la règle allemande.

Cependant, la règle du « frein à l'endettement » ne distingue pas les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Les recettes provenant des emprunts sont strictement limitées, même pour les dépenses d'investissement (Article 115 al.1). Cette limitation des emprunts pour les dépenses d'avenir fut critiquée par une partie des acteurs économiques allemands. En effet, ne faut-il pas distinguer les dépenses productives

<sup>95</sup> Les mécanismes de péréquation financière et d'attribution d'une part du produit fiscal fédéral aux Länder étaient déjà admis par la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe.

<sup>96</sup> Cf. Carine Soulay, dans RFFP, 2010, n°112, p187, pour une description plus détaillée des dispositifs de la règle allemande du « frein à l'endettement ».

<sup>97</sup> Cf. David Capitant, RFFP, 2012, n°117, p149

bénéfiques pour l'avenir du pays et les dépenses courantes de l'Etat ? Les classiques du XIXème siècle distinguaient ces deux types de dépenses.

Pour assurer le contrôle de l'application de la règle et prévenir les situations de déficit budgétaire, un conseil de stabilité<sup>98</sup> pouvant prendre des mesures correctrices est mis en place (Article 109 et loi du 10 Août 2009).

### *La limitation des cas dérogatoires*

Le régime d'exceptions de la « règle d'or » allemande est faible, même elle prévoit des souplesses conjoncturelles.

D'abord, la règle est suspendue en cas de circonstances exceptionnelles, définies comme des catastrophes naturelles ou des cas d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'Etat et qui compromettent considérablement les finances publiques (Article 115 al.1). Dans ce cas, les écarts par rapport à la cible sont enregistrés dans un fond ad hoc, le compte de contrôle<sup>99</sup>, puis font l'objet d'un plan d'amortissement contraignant dans un délai raisonnable. Or, le financement de ces situations exceptionnelles est réglementé strictement pour en limiter l'usage et garantir l'apurement des dettes contractées pendant ces périodes. Le recours à l'emprunt est obligatoirement assorti de règles de remboursement (Article 109 §3). Pour les emprunts de la Fédération, une décision du Bundestag est même nécessaire après présentation du plan d'amortissement de l'emprunt (Article 115 §2).

Pour les Länder, la contrainte est plus forte car ils ne disposent pas de ces marges de manœuvre. Cependant, des aides au rééquilibrage d'un montant de 800 millions d'euros annuels<sup>100</sup> versées par l'Etat fédéral sont autorisées pour les cinq Länder les plus en difficultés pendant une période de transition de 2011 à 2019 (Article 143d §2). De surcroît, la Fédération peut soutenir financièrement les Länder en cas de catastrophe naturelle ou situations d'urgence exceptionnelle (Article 104d).

Ensuite, l'application dans le temps de la règle est aménagée pour ne pas porter atteinte aux engagements financiers de moyen et long terme déjà souscrits par l'Etat (article 143d §1)<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> C'est un organisme collégial (ministre fédéral des finances et les 22 ministres régionaux des finances)

<sup>99</sup> Le compte de contrôle est piloté par le budget fédéral. Un plan d'ajustement élaboré par le gouvernement conformément à la conjoncture est exigé lorsque le solde débiteur du compte dépasse 1.5% du PIB. La réduction du déficit du compte de contrôle n'est pas obligatoire s'il n'excède pas 1.5% du PIB, mais l'Etat doit abonder le compte en période de croissance pour apurer les dettes supérieures à 0.35% du PIB.

<sup>100</sup> Brême (300 millions d'euros), Sarre (260 millions d'euros) et Berlin, Saxe-Anhalt et Schleswig-Holstein (80 millions d'euros)

<sup>101</sup> Ce sont des fonds spéciaux correspondant aux engagements financiers de l'Etat fédéral après la réunification (péréquation financière), à des fonds de soutien à des politiques publiques spécifiques (petite enfance) ou à des réserves en prévoyance de charges certaines ou potentielles (retraites).

La nouvelle règle du « frein à l'endettement » est donc stricte, chiffrée et contraignante. Elle permet de rompre avec le paradoxe allemand qui voulait que l'Allemagne soit active dans la création de règles de discipline budgétaire mais passive dans le respect de ses règles. Cependant, même si une culture de l'orthodoxie financière semble émerger outre-Rhin, des critiques portant sur la rigidité excessive de la « règle d'or » allemande se sont fait entendre. Pour certains économistes allemands, la règle du « frein aux dettes » risque de se traduire par un « frein à la croissance », en pénalisant l'économie allemande et l'emploi. La règle d'équilibre allemande est-elle trop stricte ? Peut-elle nuire aux performances économiques de l'Allemagne ? Ces questions sont posées, mais non résolues.

## 2) La « règle d'or » espagnole : une réponse aux injonctions européennes

Au contraire de l'Allemagne, l'Espagne renforce ses règles budgétaires suite aux contraintes imposées par l'Union Européenne. Alors que la réforme constitutionnelle allemande est autonome, la révision de la constitution espagnole de 2011 répond aux pressions des institutions européennes. Cependant, le contexte de crise budgétaire interne à l'Espagne a aussi encouragé la mise en place d'une « règle d'or » des finances publiques.

### a) Le contexte de crise des finances publiques en Espagne

L'Espagne n'attend pas les nouvelles contraintes juridiques posées par les traités européens pour renforcer ses règles budgétaires. Face à l'état de ses finances publiques, une réforme budgétaire est indispensable. En effet, l'Etat est confronté à une augmentation rapide de la dette publique suite au sauvetage nécessaire du secteur privé. Le solde public excédentaire de 1.9% du PIB en 2007 devient déficitaire de 11.9% du PIB en 2011. De plus, plusieurs communautés autonomes sont concernées par des dérives budgétaires importantes.

Le gouvernement de José Luis Zapatero décide de répondre favorablement, dans des délais brefs, à la proposition conjointe de Nicolas Sarkozy et d'Angela Meckel du 16 Août 2011 sur l'instauration dans les pays de la zone euro en difficulté financière d'une « règle d'or » des finances publiques (anticiper le nouveau traité). L'Espagne inscrit donc une règle d'équilibre budgétaire dans sa constitution<sup>102</sup>, après approbation du projet de réforme par le Parlement le 30 Août 2011.

### *Un facteur de contrainte externe sur le budget des Etats : les marchés financiers*

Le cas de l'Espagne est exemplaire de des difficultés qu'ont la plupart des Etats pour trouver des financements sur les marchés financiers depuis la crise des dettes souveraines.

<sup>102</sup> Cette révision de la constitution a été négociée avec les partis de l'opposition, dont le Parti Populaire de Mariano Rajoy car la tenue d'élections anticipées le 20 novembre 2011 exigeait que la mesure soit approuvée par les principaux partis politiques.

Depuis l'ouverture généralisée des marchés financiers dans les années 1980, les Etats sont obligés de se financer sur les marchés financiers, lesquels ont acquis un pouvoir de contrainte budgétaire considérable sur les gouvernements en sanctionnant tout dérapage budgétaire par un durcissement des conditions de financements (taux d'intérêt, rationnement du crédit). Les agences de notation ont elles aussi contribué au durcissement des conditions de financement des institutions publiques en dégradant la note de certains Etats européens. Qui plus est, l'adhésion à l'UEM interdit les banques centrales de prêter aux Etats. Les statuts de la BCE lui interdisent de venir en aide aux Etats de la zone euro. Enfin, avant le FESF et le MES, aucun mécanisme de solidarité budgétaire n'existait entre les pays de la zone euro (clause du « no bail out »). C'est pourquoi les Etats devaient trouver des financements sur les marchés financiers.

La difficulté réside dans le durcissement des conditions de crédits aux Etats fortement endettés. En effet, les investisseurs, alarmés par le niveau de la dette publique, craignent le défaut de paiement et augmentent les primes de risque sur les obligations d'Etat. Pour éviter l'effet « boule de neige » (autoalimentation de la dette due aux taux d'intérêt élevés sur les obligations), les Etats doivent discipliner leur politique budgétaire, la rendre crédible pour les investisseurs. L'inscription d'une « règle d'or » des finances publiques, qui plus est dans la constitution, est un bon moyen pour rassurer les investisseurs.

#### b) Le contenu de la « règle d'or » espagnole

La réforme se concentre sur l'article 135 de la constitution qui détermine les grands principes de la « règle d'or » espagnole<sup>103</sup>. L'Etat et les communautés autonomes ne pourront dépasser un déficit structurel supérieur aux limites fixées par l'Union Européenne pour chacun des Etats membres. Pour les collectivités locales (les communes), les règles de stabilité budgétaire sont plus strictes car leurs comptes devront toujours être présentés à l'équilibre. L'article 135 confie à une loi organique la mise en œuvre des nouveaux dispositifs constitutionnels. Elle doit être votée avant le 30 juin 2012 et devra fixer la limite maximale de déficit structurel à ne pas franchir pour l'Etat et les régions en fonction de leur PIB<sup>104</sup>.

#### *Champ d'application de la « règle d'or »*

D'abord, la règle d'équilibre budgétaire espagnole concerne toutes les administrations publiques (Etat central, communautés autonomes et communes). Elle est donc conforme à la vision européenne large des finances publiques. Il est précisé que les communautés

---

<sup>103</sup> Cf. Castillo, 2011, n°110

<sup>104</sup> La loi organique doit aussi préciser la répartition des limites de déficit structurel entre l'Etat et les communautés autonomes, définir les délais de correction en cas de déviation par rapport à l'objectif, la méthodologie de calcul du déficit structurel, les responsabilités de chaque administration publique en cas de non respect des limites et inclure les mécanismes permettant de satisfaire les limites établies concernant la dette.

autonomes, en accord avec leurs propres statuts, adopteront leurs règles et procédures budgétaires de manière à les rendre compatibles avec les nouvelles dispositions de la constitution.

Puis, la règle vise le solde structurel des administrations publiques, comme la règle allemande du « frein à l'endettement ». Le TSCG reprendra ensuite la même approche de l'équilibre appliqué seulement à la partie structurel du budget.

### *Les régimes d'exceptions*

Les cas dérogatoires prévus par la règle constitutionnelle sont les catastrophes naturelles, les récessions économiques ou les situations d'urgence échappant au contrôle de l'Etat qui affectent gravement la stabilité financière, économique et sociale de l'Etat. Dans tous les cas, une évaluation préalable des Cortès est requise.

#### c) L'adoption de la nouvelle loi organique de stabilité budgétaire de 2012

La loi organique de stabilité budgétaire et de viabilité financière, adoptée en avril 2012, modifie l'ancienne loi générale de stabilité budgétaire. Conformément aux dispositions constitutionnelles, cette nouvelle loi organique vise à appliquer l'article 135 et à garantir la viabilité financière de l'Espagne. Elle introduit trois règles budgétaires, mais inclut des aménagements tenant compte du contexte économique actuel.

### *La limitation de la dépense publique*

D'abord, l'article 12 de la loi organique indique que l'augmentation des dépenses publiques ne peut pas dépasser le taux de référence de croissance du PIB à moyen terme. Tous les niveaux d'administrations publiques (Etat, communautés autonomes et collectivités locales) doivent fixer un plafond de dépenses selon leur taux de référence (prévisions budgétaires) pour respecter l'objectif de stabilité budgétaire. Cependant, plusieurs types de dépenses sont exclus de cette règle de stabilisation des dépenses par rapport au PIB<sup>105</sup>.

### *L'encadrement des déficits structurels*

Ensuite, la loi organique précise la norme constitutionnelle sur le déficit structurel. L'article 11 prévoit que le solde structurel des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent en 2020 (fin de la période de transition). La « règle d'or » espagnole, appelée aussi règle de stabilité budgétaire, s'applique donc au solde structurel et à tous les niveaux d'administration publique, comme prévu par l'article 135. Elle s'inscrit dans la logique de la

---

<sup>105</sup> Ces dépenses sont les intérêts de la dette, les dépenses non discrétionnaires concernant les allocations chômage, les dépenses financées avec des fonds européens et les transferts aux administrations régionales et locales liés à leur régime de financement.

règle du « frein à l'endettement » allemande. Comme les Länder allemands, les administrations publiques espagnoles devront équilibrer leurs budgets structurels en 2020.

Cependant, le déficit structurel pourrait atteindre 0.4% du PIB (Article 11 §2) si des réformes structurelles majeures sont engagées. De plus, dans les circonstances spéciales énumérées à l'article 135, le gouvernement central pourra accuser un déficit structurel (Article 11 §3).

Ces dérogations sont d'abord strictement encadrées car leur mise en place est conditionnée à un vote des Cortès à la majorité absolue, puis au vote d'un plan de retour à l'équilibre dans un délai d'un an par le gouvernement (Article 23 §2). Ces dérogations sont ensuite applicables aux communautés autonomes (Article 11 §4). On retrouve donc la volonté d'encadrer la compétence budgétaire des communautés autonomes dans la loi organique de 2012. En effet, la dette totale des communautés autonomes représentait 115 milliards d'euros (160 milliards d'euros avec les communes) en 2011, soit la moitié de la dette publique de l'Espagne. Pour encadrer leur compétence budgétaire, le gouvernement peut imposer des mesures d'application aux communautés autonomes non respectueuses des règles d'équilibre, après autorisation du Sénat (représentant des régions). Enfin, une clause de non-renflouement interdit aux niveaux d'administration supérieurs de prendre à leur charge les engagements des niveaux d'administration inférieurs.

Un régime de sanctions est prévu en cas de non respect des règles. L'administration publique n'ayant pas atteint ses objectifs ne peut avoir accès à un nouveau crédit et doit effectuer un dépôt équivalent à 0.2% de son PIB nominal<sup>106</sup>.

### *Le principe de viabilité financière*

Enfin, la loi organique instaure une règle sur la dette publique. Le montant de la dette publique doit être inférieur à 60% du PIB (ou au montant intégré dans les règles de l'Union Européenne). La loi précise aussi la répartition entre les différents niveaux d'administration publique : 44% pour l'Etat, 13% pour les communautés autonomes et 3% pour les communes. C'est l'application du principe de viabilité financière des finances publiques.

Une administration publique dépassant son plafond d'endettement se voit interdire tout nouvel emprunt<sup>107</sup>. La loi organique précise que le remboursement de la dette et le paiement des intérêts acquièrent un statut « sénior » devant toutes les autres dépenses des administrations publiques.

---

<sup>106</sup> Les fonds peuvent être récupérés si l'administration publique a mis en œuvre des mesures correctrices dans un délai de trois mois. Si elle ne le fait pas, les dépôts ne portent plus intérêt, puis sont transformés en amende si aucune mesure n'est prise au bout de trois mois supplémentaires.

<sup>107</sup> L'administration centrale peut adresser un avertissement précoce à une administration en cas de risque de non-conformité. Elle a ensuite un mois pour prendre des mesures. Si elle ne le fait pas, l'administration centrale peut retirer l'autorisation pour cette administration d'émettre un nouvel emprunt ou intervenir directement dans le vote de son budget.

### *Les aménagements de la « règle d'or » espagnole*

L'application de la « règle d'or » espagnole est plus souple pendant une période de transition (2012-2020) pour prendre en compte la situation financière des Etats et le contexte économique.

D'abord, les plafonds de déficit structurel et de dette publique sont aménagés pendant cette période. Les administrations publiques doivent seulement réduire leur déficit structurel d'au moins 0.8% du PIB en moyenne chaque année<sup>108</sup>. De même, leur dette doit se réduire d'au moins deux points de PIB par an si la croissance annuelle du PIB réel ou de l'emploi net atteint au moins 2%. Cette règle s'applique jusqu'à ce que la dette ne représente plus que 60% du PIB.

Ensuite, la loi organique précise que les stratégies de réduction des déficits et de la dette seront révisées en 2015, puis en 2018 pour assurer l'efficacité des nouveaux mécanismes de stabilité budgétaire.

Les objectifs restent cependant difficiles à atteindre en pratique. Le déficit public atteint presque les 10% du PIB et la dette publique s'élève encore à 84% du PIB en 2012. Mais comme le PIB de l'Espagne a reculé de 1.9% en 2012 (les prévisions de croissance pour les prochaines années sont aussi négatives), le respect de la règle transitoire de la dette n'est pas obligatoire. De même, les régions espagnoles ont des difficultés pour respecter ses objectifs. Face au ralentissement de l'activité économique qui tarit les recettes fiscales, certaines communautés autonomes demandent même des crédits au gouvernement central. C'est le cas de la Catalogne, dont le PIB représente 20% l'activité économique de l'Espagne, qui a demandé une aide de 5 milliards d'euros à Madrid en septembre 2012.

Par conséquent, la « règle d'or » espagnole s'inscrit dans la même logique que la règle allemande. Elle a le même objectif de consolidation des finances publiques, s'applique au même solde budgétaire et ne concerne pas que l'Etat central. Cependant, elle est adoptée sous la pression des dirigeants européens et des marchés financiers.

#### **B) L'intégration progressive de règles d'équilibre budgétaire en France: une « règle d'or » de valeur législative**

La France a suivi une stratégie particulière de consolidation des finances publiques. Certes elle finit par mettre en place en 2012 une « règle d'or » budgétaire, mais la règle française n'est adoptée qu'au bout d'un processus lent et progressif de trois étapes :

---

<sup>108</sup> Cette réduction du déficit structurel est répartie entre les l'Etat et les communautés autonomes selon leur contribution au déficit structurel au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

l'insertion dans la constitution de l' « *objectif d'équilibre des comptes publics* » en 2008 (reprise partielle du principe d'équilibre budgétaire dans un cadre pluriannuel comme Royaume-Uni en 1997 et Espagne en 2001), l'échec du projet de loi constitutionnel de 2011 et enfin le vote d'une « règle d'or » à minima en 2012 sous la contrainte du Pacte Budgétaire.

#### 1) L'existence d'un précédent : la règle de l'équilibre réel des collectivités territoriales

La France a déjà adopté une « règle d'or » budgétaire, mais elle ne s'applique qu'aux finances locales. En effet, le mouvement de décentralisation initié au début des années 1980 s'effectue sous l'influence du nouveau paradigme de discipline budgétaire. Au contraire de l'Etat, les collectivités territoriales doivent donc respecter des règles budgétaires relativement strictes. En effet, l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 relatives aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions régissant le processus de décentralisation leur impose le principe de l'équilibre réel, lequel suppose le respect de trois conditions.

D'abord, le budget est en équilibre réel « *lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre* ». Une égalité arithmétique entre les recettes et les dépenses est exigée pour chacune des deux sections des budgets locaux<sup>109</sup>. De plus, l'évaluation des recettes et des dépenses doivent être sincère. Il ne faut pas surestimer les recettes et sous-évaluer les dépenses.

Ensuite, l'équilibre réel suppose que « *le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produits des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ». Le montant du prélèvement (excédent de la section de fonctionnement) doit être supérieur au montant de la dette stricto sensu (le remboursement du capital des emprunts antérieurs). Le remboursement des emprunts se réalise avec des ressources définitives et non avec le produit de nouveaux emprunts. L'épargne nette de la collectivité (capacité d'autofinancement) doit être positive.

Enfin, les collectivités territoriales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour couvrir des dépenses d'investissement. Ils sont nécessairement inscrits dans la section d'investissement<sup>110</sup>. La règle reprend la distinction entre les dépenses non productives et les

---

<sup>109</sup> Les budgets locaux sont divisés en deux parties : la section de fonctionnement (opérations courantes) et la section d'investissement (opérations patrimoniales). Chaque flux financier se rattache obligatoirement à l'une des deux sections du budget.

<sup>110</sup> Les emprunts des collectivités locales sont budgétisés, alors que les emprunts de l'Etat ne sont pas des ressources budgétaires mais des ressources de trésorerie. Les finances locales ne distinguent pas les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. C'est le modèle du compte unique.

dépenses d'investissement bénéfiques pour l'avenir, donc pouvant se financer par l'emprunt.

La « règle d'or » des finances locales permet aux collectivités territoriales d'avoir une situation budgétaire moins dégradée que l'Etat. Or, l'Etat fournit des subventions pour les dépenses d'investissement des collectivités et accorde des dotations pour compléter les recettes locales.

## 2) La constitutionnalisation du principe de l'équilibre des finances publiques

La France met en forme le principe d'équilibre budgétaire dans sa constitution, mais l'inscrit dans un cadre pluriannuel avec la création des lois de programmation, ce qui atténue la portée du principe.

### a) Le contexte de la révision constitutionnelle de 2008

Avant la crise économique et financière, la France a déjà un niveau d'endettement public élevé de nature à alarmer les pouvoirs publics. N'est-ce pas le Premier Ministre de la France F. Fillon qui se déclare le 21 septembre 2007 « à la tête d'un Etat qui est en situation de faillite sur le plan financier, ... d'un Etat qui est depuis 15 ans en déficit chronique, ... d'un Etat qui n'a jamais voté un budget en équilibre depuis 25 ans » ? De plus, plusieurs rapports alertent le gouvernement sur le poids trop important de la dette et préconisent la mise en œuvre d'une stratégie de consolidation des finances publiques.

Le rapport Pébereau sur la dette de 2005 est un avertissement face à la contrainte de l'endettement public qui pèse sur les finances publiques. Il appelle à « rompre avec la facilité de la dette ».

Dette des Administrations Publiques au sens de Maastricht et sa répartition par sous-secteurs

En % du PIB	2008	2012
<b>Etat</b>	53.8	70.8
<b>ODAC</b>	0.6	0.5
<b>Administrations locales</b>	7.6	8.5
<b>Administrations de sécurité sociale</b>	6.2	10.3
<b>Total Administrations Publiques</b>	68.2	90.2

Source : Comptes nationaux, Base Insee 2005

La dette des administrations centrales représente la majeure partie de la dette publique en France, mais le budget de l'Etat est aussi un instrument de compensation qui récupère les dettes des autres niveaux d'administrations (dotations, transfert fiscal, ...). Malgré les mesures prises entre 2008 et 2012, la conjoncture économique défavorable est responsable de l'augmentation de l'endettement public.

Face à ces cris d'alarme, les pouvoirs publics tentent de renforcer le cadre budgétaire pour entamer le redressement des finances publiques. Le projet d'introduire un principe d'équilibre des finances publiques dans la constitution fait l'objet d'un débat en France. Il est tranché avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

b) Les apports de la révision constitutionnelle de 2008 : les lois de programmations des finances publiques (LPFP)

La réforme constitutionnelle de 2008 modifie profondément le cadre des finances publiques. D'une part, elle constitutionnalise le principe d'équilibre des finances publiques puisque l'article 34 consacre « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». D'autre part, elle crée une nouvelle catégorie de loi, les lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui doivent garantir le respect de cet objectif.

*La constitutionnalisation de l'« équilibre financier » des finances sociales*

La révision constitutionnelle du 22 février 1996 avait déjà intégré une « règle d'or » des finances sociales car l'article 34 modifié affirme que les lois de financement de la sécurité sociale « *déterminent les conditions de son équilibre financier* ». Qui plus est, le conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 20 mars 1997 la nécessité de « *maintenir les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* ».

Cependant, la constitutionnalisation de l'« équilibre financier » des finances sociales n'a pas eu un impact fort sur la dette de la sécurité sociale. C'est une déclaration d'intention politique, mais les comptes de la sécurité sociale n'ont pas cessé de se dégrader depuis 1996 sous la pression de facteurs conjoncturels (hausse du chômage, baisse des salaires,...) et structurels (vieillesse de la population, progrès techniques,...).

*Un cadre pluriannuel des finances publiques*

Selon l'article 34, les lois de programmations définissent « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » selon « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Elles constituent un nouvel outil juridique au service du redressement des finances publiques, mais aussi un moyen pour introduire une règle de retour à l'équilibre<sup>111</sup>.

D'abord, la loi de programmation définit la trajectoire des finances publiques dans un cadre pluriannuel. Elle planifie les finances publiques dans un horizon temporel supérieur à l'année, ce qui permet une meilleure orientation des dépenses et des recettes. Cependant, aucune solution n'est tranchée en ce qui concerne la durée du cycle de programmation ou le

<sup>111</sup> Cf. Rémi Bouchez, dans RFFP, 2012, n°117, p121 pour une analyse plus précise des lois de programmation des finances publiques.

caractère fixe ou glissant de cette programmation. L'article 34 définit l'objectif de retour à l'équilibre, mais cet objectif ne doit pas forcément être atteint à l'issue de la période couverte par la programmation. De même, il peut se décliner en plusieurs sous-objectifs, en particulier selon les catégories d'administration publique, avec des échéances différentes.

Puis, la loi de programmation définit un budget triennal pour l'Etat, répartissant les crédits par mission pour chacune des trois années et fixant un plafond global de dépenses étatiques<sup>112</sup>. C'est donc une orientation plus précise des dépenses sur trois ans pour l'Etat. Sous réserve d'ajustements prévus par la LPFP, les plafonds de crédits sont impératifs pendant les deux premières années, puis peuvent être ajustés la troisième année. Le législateur financier peut aussi ajuster les plafonds pour les dépenses contraintes (charge de la dette, pensions).

### *Une approche large des finances publiques*

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques décline les objectifs pour chacune des administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale (Etats, collectivités territoriale et organismes de sécurité sociale). Elle reprend donc le référentiel des finances publiques de l'Union Européenne. En effet, chaque niveau d'administration publique est partie prenante de la stratégie de consolidation des comptes publics.

### *Un cadre budgétaire non contraignant*

Enfin, les lois de programmation des finances publiques doivent servir de cadre budgétaire pour la préparation des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Cependant, elles n'ont pas de portée contraignante, donc n'encadrent pas le législateur financier. Elles ne font qu'énoncer des objectifs dépourvus de portée normative.

Pour le moment, trois lois de programmations ont été élaborées depuis leur création en 2008.

La première loi de programmation du 9 février 2009 portant sur la période 2009-2012 initie le redressement des finances publiques en organisant pour la première fois dans un cadre pluriannuel la maîtrise des dépenses publiques<sup>113</sup>.

La seconde loi de programmation du 28 décembre 2010 pour la période 2011-2014 prolonge la stratégie de consolidation des finances publiques dans un contexte de crise. Elle prévoit une maîtrise des dépenses publiques pour revenir à 6% de PIB de déficit public en

---

<sup>112</sup> Pendant la durée de la programmation, la loi détermine un plafond global pour les dépenses de l'Etat (périmètre élargi) et des plafonds de dépense par missions et programmes (ils sont fermes pour les missions, mais indicatifs pour les programmes).

<sup>113</sup> Parmi les dispositions contenues dans cette loi de 2009, il est prévu que toute création ou extension d'un dispositif de niches fiscales soit compensée par une réduction des dépenses sur d'autres dispositifs pour ne pas faire peser sur les finances publiques le coût de ces dépenses fiscales.

2011 et atteindre 3% en 2013. C'est une trajectoire de réduction du déficit public à moyen terme pour la France.

La dernière loi de programmation promulguée le 31 décembre 2012 définit les orientations pluriannuelles des finances publiques jusqu'en 2017. Elle prévoit un déficit de 3% du PIB en 2013 et une inversion de la dynamique de la dette en 2014. En conformité avec les engagements pris par la France avec le TSCG, il est prévu que le déficit structurel de la France ne dépasse pas 0.5% du PIB en 2015, puis atteigne l'équilibre structurel en 2016 et 2017. Or, le texte s'appuie sur des prévisions de croissance assez optimistes, qui ne seront certainement pas respectées. La loi prévoit aussi le gel des dotations financières de l'Etat aux collectivités territoriales en 2013, puis leur baisse à partir de 2014. C'est donc une stratégie de retour à l'équilibre budgétaire.

#### Evolution des finances publiques

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Solde public	-4.5	-3.0	-2.2	-1.3	-0.6	-0.3
Solde conjoncturel	-0.8	-1.2	-1.0	-0.8	-0.5	-0.3
Mesures ponctuelles et temporaires	-0.1	-0.2	-0.1	0	0	0
Solde structurel	-3.6	-1.8	-1.1	-0.5	0	0

Source : Loi de programmation pluriannuelle des finances publique du 31 décembre 2012

Ces objectifs trop optimistes par rapport au taux de croissance de l'économie française ont été revus à la baisse par le gouvernement.

### 3) L'échec des lois cadres d'équilibre des finances publiques

Pour renforcer l'effectivité du principe d'équilibre des finances publiques de l'article 34, le gouvernement de N. Sarkozy soutient un nouveau projet de loi constitutionnel instaurant des lois cadres d'équilibre des finances publiques. Cependant, faute de majorité pour le voter, le projet fut retiré. Son adoption entraînait une modification de la constitution, donc nécessitait de toute manière une majorité qualifiée des 3/5<sup>ème</sup> que le gouvernement n'aurait pas pu réunir.

#### a) Les fondements du projet de loi constitutionnel de 2011

Malgré la constitutionnalisation de l'objectif d'équilibre des finances publiques, il reste d'une effectivité faible. La loi de programmation des finances publiques ne suffit pas à garantir le principe de « *l'équilibre des comptes publics* » car elle s'inscrit dans un cadre

pluriannuel (souplesse de la règle) et n'est pas contraignante (indicative pour les lois financières annuelles). Il faut donc renforcer le mouvement de discipline budgétaire<sup>114</sup>.

Le projet de loi constitutionnel du 13 juillet 2011 devait selon les préconisations du rapport Camdessus, offrir plus de garanties au principe constitutionnel d'équilibre des finances publiques pour « rompre avec une trajectoire qui a laissé émerger un déficit chronique » depuis 1974. Le rapport doit « formuler des propositions pour mieux assurer, dans le cadre de la gouvernance budgétaire et financière du pays, le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans la constitution depuis la révision du 23 juillet 2008 »<sup>115</sup>.

#### b) Le contenu du projet de loi constitutionnel de 2011

Le contenu du projet de loi constitutionnel s'inspire très largement des propositions du rapport Camdessus de 2010.

#### *Le rapport Camdessus*

Face au constat d'un manque de règles juridiques contraignantes pour atteindre l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques, le rapport se prononce en faveur de l'institution d'une loi cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques (LCPPF) dont l'objet serait de fixer pour chaque année un plafond de dépenses et un plancher de recettes pour les lois financières annuelles. Cette loi cadre aurait une primauté sur les lois financières ordinaires. Elle s'appliquerait à toutes les administrations publiques, selon l'approche large des finances publiques de l'Union Européenne.

Cependant, contrairement à la volonté de N. Sarkozy, l'idée d'un objectif quinquennal d'équilibre des finances publiques n'est pas reprise par le rapport. Le législateur financier serait libre de fixer la trajectoire de réduction des déficits. Aucune limite temporelle impérative ne serait donc inscrite dans la constitution.

Conformément aux préconisations du rapport Camdessus, le projet de loi constitutionnel retient la création d'une nouvelle catégorie de lois, les lois cadres d'équilibre des finances publiques. Ces lois cadres remplaceraient les lois de programmation et s'imposeraient aux lois financières ordinaires.

---

<sup>114</sup> Suite aux décisions du président de la République N. Sarkozy lors de la deuxième conférence sur le budget du 20 mai 2010 portant sur une nouvelle gestion des finances publiques, le Premier Ministre F. Fillon a chargé M. Camdessus de réaliser ce rapport devant couvrir l'ensemble de la question, c'est-à-dire les modalités de fonctionnement d'une telle règle d'équilibre, les moyens de coordination entre les différentes administrations publiques, le calendrier de la mise en œuvre de la règle d'équilibre ainsi que les modes de contrôle du respect de la règle.

<sup>115</sup> Cf. Rapport Camdessus, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, La Documentation Française, Paris, 2010

Comme les lois de programmation, les lois cadres déterminaient dans un cadre pluriannuel un plafond de dépenses et un plancher de recettes pour l'Etat. Cependant, elles s'imposaient aux lois financières annuelles pendant la durée de programmation<sup>116</sup>. Le législateur financier se contraignait donc lui-même dans l'élaboration de ces lois financières votées annuellement qui devaient se conformer aux objectifs fixés par la loi cadre. Sinon, leur annulation pour non-conformité à la constitution était possible après contrôle du conseil constitutionnel qui devait les contrôler de manière automatique. Selon, R. Bouchez, ce projet introduisait « *un contrôle juridictionnel systématique des grandes lignes de la politique budgétaire* »<sup>117</sup> de la France.

Le nouvel article 34 disposait que « *les lois cadres d'équilibre des finances publiques déterminent les normes d'évolutions et les orientations pluriannuelles des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Une loi organique précise le contenu des lois cadres d'équilibre des finances publiques, la période minimale qu'elle couvre et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* ». Ces lois cadres devaient assurer le respect de l'objectif d'équilibre des finances publiques posé par la constitution.

c) Les apports des lois cadres d'équilibre des finances publiques face aux lois de programmation

Les lois cadres d'équilibre des finances publiques accroissaient l'effectivité de l'objectif d'équilibre des finances publiques. Cependant, contrairement aux « règle d'or » allemandes et espagnoles, leur caractère contraignant restait faible. Elles n'étaient pas une « règle d'or » budgétaire, mais un encadrement large des finances publiques. Ses effets étaient davantage symboliques que réels sur les finances publiques.

D'abord, l'objectif d'équilibre était prévu dans un cadre pluriannuel, mais aucune règle d'équilibre n'était imposée annuellement par cette loi de programmation.

Ensuite, elle ne fixait pas de délai pour le retour à l'équilibre, au contraire de la règle du « frein à l'endettement » ou la règle d'équilibre espagnole. Selon l'article 34, une loi organique serait chargée de définir « *la période qu'elle couvre* », mais cette période était choisie de manière discrétionnaire par le législateur, ce qui atténue la portée de la règle d'équilibre. Le législateur est libre de définir cette date pour autant que les objectifs soient conformes l'exigence constitutionnelle de retour à l'équilibre.

Enfin, le respect du principe d'équilibre des finances publiques dépendait de l'effectivité du contrôle effectué par le conseil constitutionnel. Certes son pouvoir de contrôle budgétaire aurait été renforcé, mais l'efficacité de ce contrôle était incertaine. La réalité du pouvoir de sanction dépendait de la capacité du conseil constitutionnel à exercer pleinement son

---

<sup>116</sup> C'est cette primauté sur les lois financières annuelles qui nécessitait une révision de la constitution.

<sup>117</sup> Cf. Rémi Boucher, op. préc., p121 et suivant

contrôle selon des critères précis et clairement établis. Or, le choix des critères d'évaluation de la conformité des lois cadres à l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques et des lois financières annuelles à ces lois cadres était périlleux.

Par conséquent, contrairement à la manière dont elle fut présentée dans le débat public en France, cette règle d'équilibre n'était en aucun cas une « règle d'or » constitutionnelle sur le modèle allemand. Beaucoup plus souple, moins contraignante, la règle d'équilibre française ne visait qu'à renforcer l'effectivité de l'objectif d'équilibre des comptes publics de l'article 34.

### 3) L'adoption d'une « règle d'or » budgétaire de valeur législative

Face aux évolutions du droit communautaire et à l'adoption du TSCG, la France est obligée de prendre des mesures plus contraignantes pour réglementer ses finances publiques. En effet, l'objectif d'équilibre des finances publiques de l'article 34 n'apparaît pas suffisamment précis pour satisfaire les nouvelles exigences du Pacte Budgétaire européen (règle d'équilibre chiffrée, mécanisme correctif, institution de contrôle indépendante). Il faut prendre les mesures adéquates pour introduire la « règle d'or » budgétaire dans la législation française.

#### a) Le niveau juridique de transposition de la règle d'équilibre budgétaire en droit interne: le choix de la loi organique

L'intégration des dispositions du TSCG dans le droit interne français nécessite des modifications juridiques. Or, la question du niveau des modifications à apporter à l'ordre juridique interne se pose, en particulier sur la nécessité d'inscrire les nouvelles règles budgétaires dans la constitution. Plusieurs pistes ont été étudiées par le gouvernement : révision constitutionnelle, inscription de la « règle d'or » budgétaire dans la LOLF ou création d'une nouvelle loi organique. L'inscription de la « règle d'or » dans une loi organique respecte l'exigence d'une règle budgétaire plus contraignante, mais pas l'obligation d'une règle de nature permanente. En effet, contrairement à une règle constitutionnelle qui nécessite une majorité des 3/5<sup>ème</sup> pour être modifiée, une loi organique peut être amendée plus facilement.

Face à ces incertitudes, le Président de la République F. Hollande saisit le conseil constitutionnel le 13 juillet 2012 sur les modalités de la mise en œuvre des dispositions du TSCG dans la législation française.

Considérant que le traité ne modifie pas la nature des obligations de la France en matière de finances publiques telles qu'elles sont précisées à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), déjà jugé conforme à la constitution, le conseil constitutionnel affirme dans sa décision du 9 août 2012 que l'adoption d'une loi

organique suffit pour transposer les dispositions du TSCG. Selon le conseil constitutionnel, le rehaussement du plancher de l'objectif à moyen terme (OMT) autorisé ne change pas la qualification juridique de l'obligation. En effet, il affirme que le traité « *ne procède pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et n'autorise pas de tels transferts* », et que « *pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté* ». Par conséquent, l'inscription de la « règle d'or » dans une loi organique est suffisante pour mettre en œuvre les exigences budgétaires de l'Union Européenne.

b) La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012

La nouvelle loi organique de transposition du TSCG est promulguée le 17 décembre 2012 après une période de débats entre les différents pouvoirs publics<sup>118</sup>. Selon M. Lascombes, elle garantit le lien entre le TSCG et les lois financières internes. Elle comporte trois innovations majeures.

*Le nouveau rôle des lois de programmation des finances publiques*

En premier, la loi organique précise la procédure d'élaboration et le contenu des lois de programmation des finances publiques (chapitre 1 de la loi).

D'abord, les lois de programmation, portant sur une durée de trois ans minimum (Article 4) déterminent l'objectif à moyen terme (OMT) des finances publiques (Article 1<sup>er</sup>) ainsi que la trajectoire pluriannuelle l'atteindre<sup>119</sup>. C'est une cible de solde structurel pour l'ensemble des comptes des administrations publiques.

Puis, les lois de programmation fixent les plafonds de dépenses budgétaires et le plancher des recettes fiscales et sociales de l'Etat pendant la durée de la programmation. Elles sont donc le cadre d'élaboration des lois financières annuelles.

Trajectoire pluriannuelle des finances publiques sur la période 2012-2017

En % du PIB	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Solde public	-4.8	-3.7	-2.9	-2.0	-1.2	-0.7
Solde structurel	-3.7	-2.0	-1.0	-0.2	0.2	0.5

<sup>118</sup> Le projet de loi organique est présenté le 19 septembre 2012 en conseil des Ministres, puis adopté par le Parlement le 22 novembre 2012. Saisi par le Premier Ministre JM. Ayrault le 23 novembre 2012 sur la loi organique, le conseil constitutionnel déclare dans sa décision du 13 décembre 2012 l'essentiel des dispositions du texte de loi conforme à la constitution, sauf les auditions parlementaires des membres du Haut Conseil des Finances Publiques au regard du principe de séparation des pouvoirs.

<sup>119</sup> L'article 5 de la loi organique indique qu'un rapport annexe au projet de loi de programmation, approuvé par le Parlement, précise les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, les modalités de calcul du solde structurel et les mesures visant à garantir le respect de la programmation.

Dépenses publiques	56.6	56.9	56.4	55.5	54.7	53.9
Recettes publiques	51.8	53.2	53.5	53.5	53.5	53.2
Dette publique	90.2	93.6	94.3	92.9	90.7	88.2

Source : Ministère des finances, Programme de stabilité de la France 2013-2017 (avril 2013)

Cette trajectoire dépend de la précision des prévisions de croissance (0.1% en 2013, 1.2% en 2014 puis 2% jusqu'en 2017) et de la réalisation d'objectifs de politiques publiques en matière budgétaire. Par exemple, le gouvernement entend assurer l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale, en engageant le retour à l'équilibre de la branche famille en 2014 (rapport Fragonard de 2012) et en maintenant l'équilibre à moyen terme des régimes de retraites (concertation puis réforme en 2013). Elle s'inscrit donc dans la politique de « *sérieux budgétaire* » engagée par le gouvernement de F. Hollande depuis mai 2012.

Selon M. Lascombes, même si leur valeur juridique reste inchangée, les lois de programmation acquièrent une portée normative plus importante. Elles ne se contentent plus de définir des objectifs généraux des finances publiques. Cependant, de valeur législative, elles ne s'imposent pas au législateur financier. Le conseil constitutionnel n'a pas à contrôler la conformité des lois financières ordinaires à la loi de programmation, qui ne leur est pas hiérarchiquement supérieure. Les seuls engagements qu'elle fixe sont l'OMT, donc les mécanismes correctifs sont déclenchés selon les écarts des lois financières ordinaires par rapport à ses objectifs.

#### *La création du Haut Conseil des finances publiques*

En second, la loi organique crée un Haut Conseil des finances publiques, instance de supervision indépendante chargée d'avertir le gouvernement en cas d'écart par rapport aux objectifs budgétaires de la France, de contrôler la réalité des circonstances exceptionnelles invoquées par le gouvernement et de valider les prévisions macroéconomiques (prévisions de croissance) sur lesquelles se fonde l'élaboration du budget (chapitre 2 de la loi).

En cas d'écart avec la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation, il peut déclencher un mécanisme de correction (mesures de redressement pour revenir à la trajectoire de solde structurel initialement prévue). De plus, il peut auditionner des représentants de l'ensemble des administrations compétentes (Article 18) pour recevoir des informations sur les finances publiques.

#### *Le mécanisme correctif des finances publiques*

En dernier, la loi organique prévoit un mécanisme de correction qui intervient en cas d'écart trop important par rapport à la trajectoire fixée par la loi de programmation (Article

23). Le Haut Conseil des finances publiques alerte le Parlement et le gouvernement<sup>120</sup>, puis demande au gouvernement d'appliquer le mécanisme (chapitre 4 de la loi).

Seules des conditions exceptionnelles, comme une grave récession économique, peuvent autoriser le gouvernement à s'écarter des trajectoires de solde structurel sans prendre de mesures de correction. Il permet donc d'éviter les dérapages budgétaires.

La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est donc une réforme complète de la procédure budgétaire qui intervient de la préparation des projets de lois financières au suivi de leur exécution. Elle doit renforcer le pilotage des finances publiques et à assurer le respect des engagements européens de la France. De plus, elle traduit dans la législation française les dispositions du TSCG. La « règle d'or » française concerne toutes les administrations publiques et s'applique à la partie structurelle du budget, comme les règles allemandes et espagnoles. Cependant, elle a une valeur législative, donc elle est moins contraignante que les règles constitutionnelles adoptées en Allemagne et en Espagne. La France parviendra-t-elle enfin à réaliser la « *bonne gestion en père de famille* » et à « *très rapidement, réduire les déficits* »<sup>121</sup>, comme le préconisait déjà JP. Raffarin en mai 2002 ?

### C) L'exception britannique : une consécration pratique mais non juridique

Au contraire des trois pays étudiés, le Royaume-Uni n'intègre aucune « règle d'or » budgétaire dans sa législation. Cependant, le gouvernement britannique s'inscrit comme les autres pays européens dans le mouvement de discipline budgétaire et de consolidation des finances publiques. C'est une mise en place du principe d'équilibre budgétaire par la pratique, pas par le droit.

#### 1) Les fondements de l'exception britannique

L'expérience britannique de transposition du principe d'équilibre budgétaire par la pratique résulte d'un rapport au droit particulier et d'un statut à part dans l'Union Européenne.

##### a) Un rapport au droit sous influence « anglo-saxonne »

Les pays européens n'ont pas le même rapport au droit. Au contraire de la majorité des pays européens (Allemagne, France, Espagne), le Royaume-Uni n'est pas un pays de droit

---

<sup>120</sup> Le gouvernement peut donner des explications sur les écarts à la trajectoire lors du débat d'orientation des finances publiques en juin, puis doit prendre les mesures nécessaires pour revenir sur la trajectoire de solde structurel initialement prévue par la loi de programmation au plus tard dans les deux ans suivant la constatation de l'écart.

<sup>121</sup> Cf. Intervention de JP Raffarin le 23 mai 2002 sur France 2.

écrit mais un pays de droit coutumier. Le droit britannique, excepté quelques textes fondamentaux (Magna Carta, Bill of Rights), repose sur règle du précédent et donc sur la coutume.

Même si ces deux traditions juridiques se rapprochent sous le joug du droit de l'Union Européenne, le Royaume-Uni attache moins d'importance que les pays de la famille juridique romano-germanique à l'inscription de règle dans un texte normatif. Les règles budgétaires ne sont pas systématiquement textuelles, mais relèvent de la tradition budgétaire britannique. Aucune loi cadre ne régit la procédure budgétaire, ce qui laisse au Trésor un large pouvoir discrétionnaire dans la gestion des finances publiques. Il élabore le budget, le soumet au cabinet, qui le présente souvent en état à la Chambre des Communes. Cependant, l'information parlementaire se renforce depuis les années 1990<sup>122</sup>.

#### b) Un statut particulier dans l'Union Européenne

Ensuite, le Royaume-Uni n'est pas membre de la zone euro, donc n'est pas concerné au même titre que les membres de l'Union Economique et Monétaire par les normes budgétaire communautaires. Les sanctions prévues en cas de non respect des règles de Maastricht sur les finances publiques ne s'appliquent pas aux pays non membres de la zone euro. Qui plus est, le Royaume-Uni n'a pas signé le TSCG de 2012. Il n'a aucune obligation de mise en place d'une « règle d'or » des finances publiques.

Au contraire de la majorité des pays européens, le Royaume-Uni a même assoupli ses règles budgétaires en 2008 en décidant d'interrompre l'application du Code de Stabilité Budgétaire adopté en 1997 en raison de la crise économique et financière qui rendait difficile le respect de ces exigences budgétaires.

#### 2) Une consécration pratique de l'équilibre budgétaire

Cependant, malgré l'absence de règles juridiques contraignantes, le gouvernement britannique est engagé depuis 2008 dans une stratégie d'assainissement des finances publiques. Cette volonté de consolidation des finances publiques répond à la crise des finances publiques et à une idéologie britannique encore imprégnée par le néolibéralisme des années 1980.

D'abord, le Royaume-Uni avait déjà renforcé ses instruments de discipline budgétaire dans les années 2000.

Puis, pour accompagner ce programme d'ajustement des finances publiques et de renforcement des institutions budgétaires, un organe indépendant chargé de contrôler la

---

<sup>122</sup> Le Trésor fournit un certain nombre de rapports obligatoires au Parlement, comme le Rapport financier et budgétaire annuel (FSBR) et le rapport annuel de stratégie économique et budgétaire (EFBR) qui définissent la composition des différents agrégats budgétaires, un rapport la dette publique depuis 1998.

politique budgétaire du gouvernement est institué par le gouvernement travailliste de G. Brown en 2008. C'est l'Office for Budget Responsibility (OBR), comité de gestion budgétaire chargé d'établir des prévisions macroéconomiques et budgétaires et de déterminer si les politiques publiques sont conformes à l'objectif de consolidation des comptes publics et de sécurisation à long terme des finances publiques.

Enfin, le gouvernement de D. Cameron s'est donné en 2011 l'objectif d'équilibrer le solde budgétaire courant structurel dans un cycle de cinq ans. C'est une « règle d'or » orale, un engagement du gouvernement. C'est donc une règle souple dans la tradition budgétaire britannique qui ne tient pas compte des opérations budgétaires conjoncturelles et qui exclut les dépenses d'investissements. En effet, la règle s'applique au compte courant, reprenant ainsi la distinction entre dépenses courantes non productives et dépense d'investissement. L'OBR est chargé de vérifier si la politique budgétaire du gouvernement est cohérente avec cet objectif d'équilibre structurel.

*Faut-il constitutionnaliser les « règles d'or » ?*

Plusieurs Etats ont donc adopté une « règle d'or » des finances publiques dans leurs législations nationales. Cependant, le choix d'inscrire cette règle d'équilibre budgétaire dans la constitution est resté la discrétion des gouvernements. Est-il nécessaire d'intégrer dans la constitution la « règle d'or » ?

- Une analyse économique de la « règle d'or »

Qu'est ce qu'une bonne « règle d'or » ? C'est une « règle d'or » efficace, permettant d'atteindre les objectifs politiques qui ont motivé sa mise en place. Or, l'objectif des Etats était l'assainissement des finances publiques, qui doit ensuite favoriser le retour de la croissance économique en Europe.

L'inscription d'une « règle d'or » dans la constitution permet d'avoir une règle plus stricte, plus contraignante donc plus crédible en matière d'assainissement des finances publiques. C'est le choix de l'Allemagne.

Cependant, une règle constitutionnelle est aussi beaucoup plus rigide car plus difficile à modifier si le contexte économique évolue. Une « règle d'or » trop rigide peut-elle perturber l'activité économique ? On peut se demander si l'inscription dans le « marbre constitutionnel » d'une règle de nature économique et budgétaire est opportune. N'est-il pas dangereux de se lier par des règles budgétaires pour l'avenir ? Le choix de la France répond à ses considérations plus pragmatiques. Est-il judicieux de ne pas pratiquer le déficit par l'emprunt lorsque les conditions de cet emprunt sont avantageuses ? En 2012, les taux d'intérêt sur les titres de dettes émis par le Trésor sont restés relativement faibles, même si la France n'a pas adopté de « règle d'or » constitutionnelle. En effet, le gouvernement doit

choisir pour le financement des dépenses publiques la solution la plus efficace économiquement. Actuellement, le recours à des emprunts peu coûteux peut être plus avantageux que la hausse de la fiscalité qui peut engendrer des coûts économiques, sociaux et politiques élevés dans un pays qui accuse déjà un fort taux de pression fiscale.

Une solution médiane est l'inscription d'une règle chiffrée dans la constitution, ce qui en fait une règle contraignante et stricte, mais dans une tranche réaliste et au sein d'un cadre pluriannuel, ce qui laisse quelques marges de manœuvre aux pouvoirs publics. Dans tous les cas, l'intégration d'éléments de souplesse dans les règles budgétaires est essentielle car elle anticipe les aléas futurs de l'économie. Une règle efficace est une règle qui s'adapte à la situation économique (croissance ou récession). Actuellement, beaucoup de pays initient ce mouvement de pluriannualisation des finances publiques (Royaume-Uni dès 1997, France en 2008 avec les lois de programmation). Les pays scandinaves ont opté depuis longtemps pour une programmation pluriannuelle des finances publiques. L'Allemagne reste dans une vision traditionnelle des finances publiques.

- Une analyse juridique de la « règle d'or »

Qui plus est, les juristes s'interrogent aussi sur le bien fondé de l'inscription d'une règle d'équilibre budgétaire dans la constitution<sup>123</sup>.

Pour certains, la constitution contient « *des principes particulièrement nécessaires à notre temps* » (Préambule, 1946). Étant donné le poids important de la crise des finances publiques dans la vie économique, sociale et politique du pays, il est utile de fournir aux acteurs politiques les instruments juridiques nécessaires pour régler ces problèmes. Une « règle d'or » chiffrée de valeur constitutionnelle est donc opportune.

Cependant, une partie de la doctrine juridique récuse l'inscription d'une règle budgétaire dans un texte constitutionnel dont l'objet principal est de poser des principes inaliénables et sacrés. Ce n'est pas le cas de l'équilibre budgétaire. N'est-il pas seulement un principe sans lendemain ? L'équilibre budgétaire est une exigence actuelle, mais le sera-t-il encore dans quelques années ? On peut raisonnablement penser que la consolidation des finances publiques restera une exigence économique et politique. Mais l'équilibre budgétaire, qui est actuellement un principe « *particulièrement nécessaire(s) à notre temps* », peut ne plus en être dans quelques années. L'inscription d'une règle garantissant l'équilibre budgétaire n'est alors pas utile. Ce qu'il faut, c'est assurer le caractère soutenable des finances publiques. Or, la constitution consacre déjà l'« *équilibre des comptes publics* » (Article 34).

De plus, étant donné les doutes importants sur le respect de cette règle par les autorités publiques, il convient de ne pas l'inscrire dans la constitution. En effet, l'inscription de règles non appliquées provoque une dévalorisation de la constitution. Une règle non appliquée n'a

---

<sup>123</sup> Cf. Bertrand Mathieu, RFFP, 2012, n°117, p165, pour une analyse détaillée de l'opportunité juridique d'inscrire une règle d'équilibre budgétaire dans la constitution.

pas à être inscrite dans la constitution. Par conséquent, c'est une question de volonté politique, plus une affaire juridique. Une constitutionnalisation s'accompagner d'une réelle et sincère application de la règle, pour assurer la cohérence et la crédibilité de la constitution, ne pas la dévaloriser. Dans le cas contraire, la « règle d'or » ne serait qu'une simple déclaration d'intention politique, illégitime pour apparaître dans la constitution. Plus que la création de règles juridiques toujours plus strictes, certains défendent une transformation de la culture financière publique, que la formalisation de contraintes normatives peut encourager.

- Une analyse critique de la « règle d'or »

Enfin, une partie de la doctrine s'oppose à ce mouvement de « *refroidissement budgétaire* »<sup>124</sup> que matérialisent les « règles d'or » constitutionnelles. Ils avancent des remèdes d'une nature différente pour assainir les finances publiques, se démarquant ainsi de la nouvelle culture financière publique dominante. En effet, les mesures de consolidation budgétaire sont parfois accusées d'aggraver l'état des finances publiques. En Espagne, la dette publique atteint encore le haut niveau de 85% du PIB en 2012 (+20 points de PIB par rapport à 2010).

Quels sont ces solutions alternatives ? Selon M. Caron, trois solutions permettraient d'éviter l'adoption de règle d'équilibre des finances publiques : la mutualisation des dettes à l'échelle européenne, la monétisation des dettes par les autorités bancaires européennes et la restructuration des dettes publiques.

Cependant, la mutualisation et la monétisation se heurtent aux règles communautaires en vigueur. Elles sont conditionnées à une profonde évolution du système juridique et économique de l'Union Européenne. En effet, les pays ont accepté de mutualiser les garanties sur la dette des Etats en créant des mécanismes ad hoc comme le Fond Européen de Solidarité Financière (FESF) en 2011, puis le Mécanisme Européen de Sauvetage (MES) en 2012. Mais une mutualisation des dettes souveraines n'est pas envisagée pour le moment. De plus, la monétisation de la dette nécessite une révision des statuts de la Banque Centrale Européenne (BCE) qui, au titre de la clause de « no bail out » (Article 136, TFUE) ne peut prêter directement des liquidités aux Etats sur le marché primaire des capitaux. Ces deux solutions alternatives ne font pas l'unanimité au sein de l'Union Européenne, donc une révision des traités semble difficile. L'Allemagne s'impose progressivement dans la crise comme le garant de l'orthodoxie financière à l'échelle européenne. Son aversion pour l'inflation et sa culture budgétaire orthodoxe l'amènent à repousser ses solutions de facilité, malgré la volonté affichée des pays du Sud de l'Europe.

Enfin, une restructuration des dettes est une option périlleuse car elle remet en cause le principe de remboursement des créanciers, qui pourraient être plus réticents à financer des

---

<sup>124</sup> Cf. Matthieu Caron, Dettes souveraines européennes : « ... il n'y a pas d'alternative » ?, RFFP, 2012, n°117, p281

Etats qui ne remboursent que partiellement leurs prêts. Séduisante à court terme pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires, la thèse de la restructuration des dettes peut nuire sur le long terme aux Etats européens, qui auront nécessairement plus de difficultés pour trouver des financements sur les marchés financiers.

## Conclusion

Le principe d'équilibre est donc une notion mouvante, dynamique, fluctuante. Depuis l'émergence du principe au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, il a pris trois acceptations principales.

A l'époque « classique » des finances publiques, dans un système largement influencé par le libéralisme politique et économique, l'équilibre des finances publiques est un équilibre comptable, une égalité arithmétique entre les dépenses et les recettes. L'équilibre comptable est à la fois un principe moral car l'Etat, comme l'entreprise ou une famille traditionnelle, ne peut dépenser plus qu'il ne gagne, et un principe économique en adéquation avec le périmètre rétréci de l'Etat libéral. Or, malgré la sacralisation d'un strict principe d'équilibre érigé en vertu morale, les transgressions pratiques de la règle théorique furent nombreuses. Certes les gouvernements ont usé de nombreux artifices pour masquer ces transgressions, mais la fréquence des déséquilibres prévisionnels et d'exécution laisse encore aujourd'hui un doute sur la portée réelle du principe d'équilibre comptable à cette époque. N'est-il pas une invention a posteriori des modernes pour se démarquer des vieilles méthodes ? En tout cas, l'équilibre comptable avait, au moins en théorie, une finalité interne car il représentait un objectif en soi pour les gouvernements.

L'évolution du principe d'équilibre des finances publiques ne se retrouve pas que dans la pratique, elle est aussi théorique. A l'époque moderne des finances publiques, le principe d'équilibre n'a plus le même sens qu'à l'époque libérale. La conception du principe de l'équilibre change car les finances publiques se transforment. Elles ne relèvent plus seulement du droit financier, mais de l'économie financière. Tous les grands principes budgétaires de l'époque classique évoluent, et le principe d'équilibre n'échappe pas au processus. L'équilibre comptable des libéraux est dénaturé par les modernes. Cependant, la notion même d'équilibre n'est pas absente de la pensée financière moderne, mais à l'idée traditionnelle d'un strict équilibre financier, elle tend à substituer un équilibre économique global. L'idée d'équilibre n'a plus le même contenu. Chez les classiques, l'équilibre signifiait l'égalité mathématique, l'équivalence, la similitude entre les recettes et les dépenses. Pour les modernes, l'équilibre a un sens économique. Il désigne l'existence d'une certaine harmonie entre les différents éléments de la vie économique. On passe d'une vision statique, juridique et comptable de l'équilibre à une vision dynamique, économique, politique de l'équilibre. C'est le règne du keynésianisme dans lequel les finances publiques acquièrent une nouvelle fonction, celle de maintenir une économie en équilibre. La relation entre le budget et l'équilibre se modifie. Alors que l'équilibre représente un objectif interne, inhérent à l'activité financière chez les classiques, il n'a qu'une finalité externe chez les modernes car il doit permettre l'harmonie de la vie économique. L'Etat ne doit plus chercher à équilibrer son budget comme un objectif en soi, mais doit ajuster son budget selon les besoins de l'économie nationale. Pour les modernes, le budget a un impact sur l'économie, donc l'Etat doit utiliser le budget comme un instrument à des fins économiques. L'équilibre

keynésien est donc un équilibre économique et financier dont l'objet est la garantie des grands équilibres de la vie économique. Lorsque le déséquilibre budgétaire permet d'atteindre l'équilibre économique, il est encouragé. Mais c'est un déficit temporaire, qui doit être amorti par les excédents réalisés en période d'expansion. Pour les modernes, l'équilibre des finances publiques n'est donc pas un budget équilibré, mais un budget qui s'ajuste à la conjoncture macroéconomique du moment. Le budget est alors en déficit pour lutter contre les récessions, mais en excédent en cas de surchauffe dans l'économie. Or, cette permissivité dans les politiques budgétaires a provoqué une accumulation des déficits publics et un creusement de l'endettement public car les Etats n'ont pas hésité à utiliser la dépense publique comme remède permanent à chaque durcissement de la vie économique, dénaturant ainsi le principe d'équilibre keynésien.

Dans les années 1980, le référentiel global se modifie. Le néolibéralisme se substitue progressivement au keynésianisme triomphant de l'après guerre et la discipline budgétaire apparaît comme le nouveau paradigme dominant des finances publiques. Cette période marque l'avènement d'une nouvelle acception du principe d'équilibre. Face aux échecs successifs de l'équilibre comptable, trop rigide pour être crédible et donc non respecté, et de l'équilibre keynésien, trop laxiste et aux résultats économiques limités, une nouvelle vision de l'équilibre émerge, fondée sur les nouveaux principes économiques et politiques du néolibéralisme et portée par l'Union Européenne. Cette approche de l'équilibre budgétaire rompt avec l'équilibre économique et financier des keynésiens, mais n'est en aucun cas le retour à l'équilibre arithmétique des classiques. L'équilibre budgétaire prend le sens d'une réglementation des déficits publics. Un acteur nouveau des finances publiques, l'Union Européenne, formalise en deux étapes ce nouveau principe d'équilibre budgétaire. Dans les années 1990, la marche volontaire vers la monnaie unique nécessite un renforcement des règles budgétaires en Europe. Le principe d'équilibre budgétaire émerge. A la fin des années 2000, le risque de disparition de la monnaie unique nécessite un durcissement des règles budgétaires en Europe. Le principe d'équilibre se renforce. C'est un changement quantitatif du principe d'équilibre, non qualitatif. L'objectif est toujours la limitation du déficit, mais la règle devient plus contraignante. Le curseur se déplace, mais on ne revient pas à une vision arithmétique de l'équilibre. Le principe d'équilibre est toujours vu comme une réglementation des déficits, mais une réglementation plus stricte. Comme réponse au laxisme des pays n'ayant pas respecté la première version du principe de l'équilibre budgétaire, une deuxième version plus contraignante, plus stricte est élaborée. Mais est-elle plus efficace ?

Plusieurs Etats européens ont transposé dernièrement la version stricte de l'équilibre budgétaire dans leurs législations nationales, en adoptant des « règles d'or » des finances publiques. Or, des controverses subsistent. Faut-il adopter formaliser dans une règle juridique contraignante l'équilibre budgétaire ? Ce n'est pas le choix du Royaume-Uni, qui préfère s'en tenir à une gestion saine des finances publiques en pratique. Quelle « règle

d'or » adopter ? L'option constitutionnelle est choisie par l'Allemagne, chantre d'une culture de l'orthodoxie financière qui se diffuse en Europe depuis la survenance de la crise financière de 2008, mais aussi par l'Espagne, sous la menace d'une faillite du secteur public et d'une crise de financement généralisée. Cependant, d'autres pays n'ont pas voulu d'une règle constitutionnelle trop rigide, comme la France qui se contente d'une « règle d'or » législative.

Le mouvement de discipline budgétaire généralisé est donc en marche en Europe, imposant partout la version néolibérale de l'équilibre budgétaire. Or, comme l'équilibre comptable des classiques et l'équilibre économique des keynésiens avant lui, l'équilibre budgétaire des néolibéraux n'est certainement que provisoire. Chaque époque a sacralisé sa vision de l'équilibre des finances publiques, selon la doctrine politico-économique dominante et le contexte budgétaire. Aujourd'hui, la doctrine dominante du néolibéralisme et un contexte d'endettement public massif favorisent la maintenance du principe d'équilibre budgétaire. Mais pour combien de temps ? Un changement de référentiel ou une modification des équilibres économiques et budgétaires peut favoriser l'émergence d'une nouvelle conception du principe de l'équilibre.

## **Annexe 1 : La diversité des « règle d'or » des finances publiques en Europe**

Le processus de mise en place des « règles d'or » des finances publiques en Europe ne concerne pas que ces pays.

L'Italie a introduit une « regola d'oro » budgétaire de valeur constitutionnelle en avril 2011, qui garantit le retour à l'équilibre des comptes publics dès 2013. Les cas dérogatoires se limitent à des crises économiques graves, et nécessitent un vote à la majorité absolue du Parlement.

La Pologne, non membre de la zone euro, a instauré une « règle d'or » de la dette publique dès 1997, interdisant un dépassement de l'endettement public du seuil de 60% du PIB.

La Suède, qui se distingue par une organisation très particulière de ses finances publiques dans un cadre pluriannuel, s'est fixée deux règles budgétaires contraignantes : le respect d'un plafond triennal des dépenses publiques et l'obligation de dégager un surplus d'au moins 1% du PIB sur un cycle conjoncturel.

La Suisse a pris une règle du « frein à l'endettement » en 2003, qui a influencé la règle allemande de 2009. C'est une règle constitutionnelle. Sur l'ensemble d'un cycle économique, les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer. Le plafond des dépenses est fixé selon le montant des recettes. Les excédents et les déficits sont temporairement acceptés en fonction de la conjoncture économique. Depuis 2010, une règle exige que les déficits extraordinaires soient compensés par des recettes ordinaires, sans recourir à de nouveaux emprunts.

Le Portugal a adopté le 8 février 2013 une « règle d'or » des finances publiques, conformément aux exigences communautaires. Elle n'a pas de valeur constitutionnelle, mais est inscrite dans une loi d'encadrement budgétaire, donc dans un texte à valeur renforcée. En effet, le gouvernement de P. Coelho fut confronté à l'opposition du Parti Socialiste en ce qui concerne une constitutionnalisation d'une règle budgétaire stricte.

## Annexe 2 : La situation des finances publiques en Europe

### Déficit public et dette publique en Europe

En % du PIB	2009	2010	2011	2012
<b>Zone Euro (17 pays)</b>				
Déficit public	-6.4	-6.2	-4.2	-3.2
Dette publique	80	85.4	87.3	90.6
<b>UE (27 pays)</b>				
Déficit public	-6.9	-6.5	-4.4	-4.0
Dette publique	74.6	80.0	82.5	85.3

### Déficit public par pays (en % du PIB)

	2009	2010	2011	2012
<b>Allemagne</b>	-3.1	-4.1	-0.8	0.2
<b>Espagne</b>	-11.2	-9.7	-9.4	-10.6
<b>France</b>	-7.5	-7.1	-5.3	-4.8
<b>Royaume-Uni</b>	-11.5	-10.2	-7.8	-6.3

### Dette publique par pays(en % du PIB)

	2009	2010	2011	2012
<b>Allemagne</b>	74.5	82.4	80.4	81.9
<b>Espagne</b>	53.9	61.5	69.3	84.2
<b>France</b>	79.2	82.4	85.8	90.2
<b>Royaume-Uni</b>	67.8	79.4	85.5	90.0

Source : Eurostat, communiqué de presse du 22 avril 2013

### **Annexe 3 : Extraits du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union Européenne du 2 mars 2012**

#### **ARTICLE 1**

*« Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire ... »*

#### **ARTICLE 3**

*« ... la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ... »*

*« ... le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. »*

*« ... un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation... »*

*« Les règles ... prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. »*

#### **ARTICLE 7**

*« ... les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. »*

*« Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée ... est opposée à la décision proposée ou recommandée. »*

#### **ARTICLE 9**

*« ... les parties contractantes entreprennent les actions et adoptent les mesures nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, en vue de réaliser les objectifs que constituent ..., une meilleure contribution à la soutenabilité des finances publiques et un renforcement de la stabilité financière. »*

#### ARTICLE 16

*« Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, ... les mesures nécessaires sont prises ... afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne. »*

## **Bibliographie :**

Allix Edgar, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière*, 6<sup>ème</sup> édition

Amselek Paul, *Le budget de l'Etat sous la Vème République*, 1966

Audebert Jacques, *La politique d'équilibre budgétaire sous la Vème République*, thèse, Paris I, 1982

Benoît Jean-Antoine, *La règle d'équilibre ou « règle d'or », approche comparée*, Revue Française des Finances Publiques, 2012, n°117, p55

Baziadoly Sophie, *Quelles réforme pour la gouvernance économique européenne ?*, Revue Française des Finances Publiques, 2012, n°117, p199

Bouchez Rémi, « *Les nouvelles propositions* » : *Des lois de programmations des finances publiques au projet d'instituer des lois-cadres d'équilibres des finances publiques*, Revue Française des Finances Publiques, 2012, n°117, p121

Bourgault Jacques, *Les réformes budgétaires de type managérial*, Revue Française d'Administration Publique, n°117, 2006, pp69-83

Bouvier Michel, *La règle d'or : un concept à construire ?*, Revue Française des Finances Publiques, 2011, n°113

Bottin Michel, *Histoire des finances publiques*, Economica, 1997

Buchanan James. M, Rowley Charles K. et Tollison Robert D., *Deficits*, Oxford, Basil Blackwell, 1986,

Camdessus Michel, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibres des finances publiques*, La Documentation Française, Paris, 2010

Capitant David, *Le frein à la dette en Allemagne*, Revue Française des Finances Publiques, 2012, n°117, p149

Castillo Jésus, *La réforme constitutionnelle espagnole : nécessité ou urgence ?*, Publications de Recherche Economique de Natixis, n°110, 2011

Carrez Gilles, Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, avis n°3330 présenté au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 2011

Chevallier Jacques et Rouban Luc, *Introduction*, Revue Française d'Administration Publique, 2003, n°105-106,

Douat Etienne et Badin Xavier, *Finances Publiques*, Themis, PUF, 2006, 3<sup>ème</sup> ed., p205

Durpat Jean-Pierre, *Les débudgétisations*, Revue de la Stabilité Financière, 1972

Garnier Joseph, *Traité des finances*, Paris, Guillaumin, 1872, p194

Gaudemet et Molinier, *Précis de finances publiques*, 1983

Jèze Gaston, *Cours de science des finances et de législation financière française*, Giard, 1922

Juglar Clément, *Crises commerciales*, Nouveau dictionnaire d'économie politique, tome 1, 1892, p641

Lafarge François, *La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité*, Revue Française d'Administration Publique, n°136, 2010, pp755-774

Lascombes Michel, La nouvelle gouvernance financière publique, AJDA, 4 février 2012, p228

Lascombes Michel et Vandendriessche Xavier, *Finances Publiques*, 2009, 7<sup>ème</sup> édition

Leroy-Beaulieu Paul, *Traité de la science des finances*, 1912, 8<sup>ème</sup> édition

Mathieu Bertrand, Faut-il constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire ?, Revue Française des Finances Publiques, 2012, n°117, p165

Matthieu Caron, *Dettes souveraines européennes : « ... il n'y a pas d'alternative » ?*, Revue Française des Finances Publiques, 2012, n°117, p281

Mondary Gilbert, *Petite histoire des finances publiques*, Laboratoire de recherche pour le Développement local, 2006

Muller Pierre, « *Référentiel* », in Bousaguet Laurie et al., Dictionnaires des politiques publiques, 2010, Presse de Science Po « Références », pp555-562

OCDE, *Le cadre juridique des systèmes budgétaires. Une comparaison internationale*, Revue de l'OCDE sur la gestion financière, n° spécial, Vol 4, n°3, 2004

Reymond Pierre-Bernard et Young Richard, *Réforme de la gouvernance économique européenne*, Rapport d'information n°49 du Sénat pour la commission des affaires européennes, 19 octobre 2010

Say Jean-Baptiste, *Traité d'économie politique*, Paris, Guillaumin, Collection des principaux économistes, 1841

Soulay Carine, *La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ?*, Revue Française des Finances Publiques, 2010, n°112, p187

Tallineau Lucile, *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1994

Waline Charles, *Un principe ancré dans l'histoire constitutionnel et financière*, Revue Française des Finances Publiques, 2012, n°117, p21

Warsmann Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n°3253) relatif à l'équilibre des finances publiques*, avis n°3333, 2011