

ELEMENTS DU BUDGET (suite)

Cours de Raymond FERRETTI

SECTION 3 – LE SOLDE : LE DÉFICIT

§ 1 – L'importance du déficit

A - L'importance quantitative

B - L'importance qualitative

§ 2 – Les conséquences du déficit

A - L'emprunt

B - La dette

§ 1 – L'importance du déficit

A – L'importance quantitative



Depuis plus de 30 ans, les finances publiques françaises ont été en déficit de manière permanente.

Il faut remonter à 1974 pour trouver la trace d'un excédent des administrations publiques.

L'année 1975 marque la première année de déficit substantiel, lié au plan de relance visant à contrecarrer les effets récessifs du premier choc pétrolier.

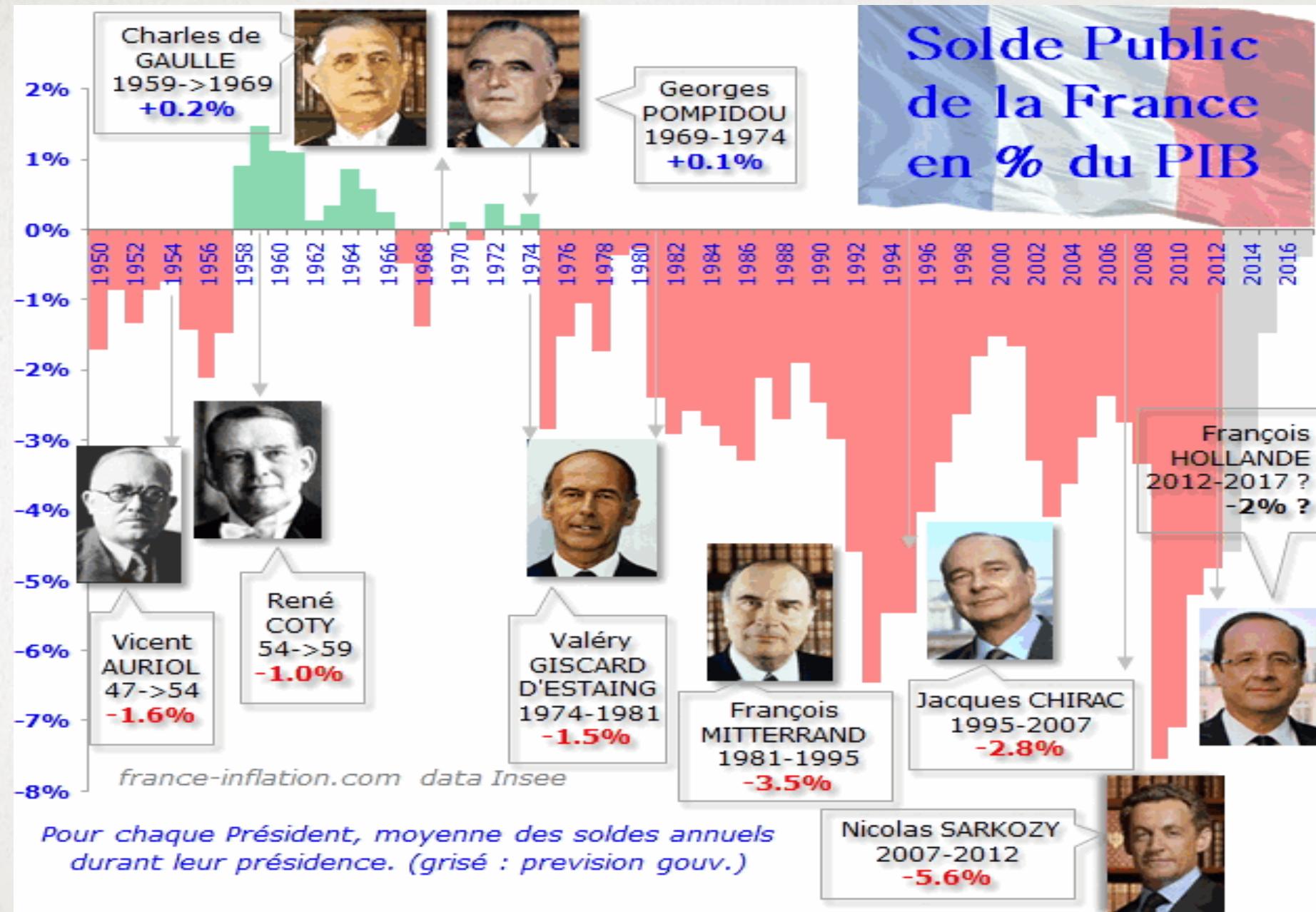
Depuis lors, les finances publiques ont connu à plusieurs reprises des phases de redressement (1976-1980 ; 1994-2000 ; 2004-2006), mais qui ont toujours été suivies de rechutes.

a) Le déficit public

Les administrations publiques centrales réduisent leur déficit en 2012 : leur besoin de financement est de 82,6 Md€ contre 90,4 Md€ en 2011.

Il devrait également diminuer en 2013 et en 2014.

<i>En % du PIB</i>	2012	2013	2014
Solde structurel des administrations publiques	-3,9	-2,6	-1,7
Solde des administrations publiques	-4,8	-4,1	-3,6



b) Le déficit de l'Etat

DEFICIT DU BUDGET DE L'ETAT	2013	2014
Solde du budget général	-81,5	-70,5
Solde des budgets annexes	0,0	0,0
Solde des comptes spéciaux	-0,8	0,2
SOLDE GÉNÉRAL	-82,2	-70,2

DEFICIT DU BUDGET DE L'ETAT

2007	38,4 milliards d'euros
2008	56,3 milliards d'euros
2009	117 milliards d'euros
2010	120,8 milliards d'euros
2011	95,5 milliards d'euros
2012	81,8 milliards d'euros
2013	82,2 milliards d'euros
2014	70,2 milliards d'euros



c) Le déficit de la sécurité sociale

Le déficit de la sécurité sociale pour 2014, devrait repasser sous les 15 milliards d'euros contre 16,3 milliards attendu pour 2013.



	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie	-7,7	-6,2	-5,4	-4,0	-2,6
AT/MP	+0,3	+0,1	+0,4	+0,6	+0,9
Vieillesse	-3,3	-1,2	-0,6	0,0	0,6
Famille	-2,8	-2,3	-1,9	-1,6	-1,0

d) Le déficit des collectivités territoriales

LE DEFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (Mds€)				
2008	2009	2010	2011	2012
- 9,4	- 5,9	- 1,4	- 1,5	- 3,1

§ 1 – L'importance du déficit

B – L'importance qualitative

- a) Le déficit proscrit**
- b) Le déficit admis**
- c) Le déficit encadré**

a) le déficit proscrit

1° Les origines de cette conception : le principe de l'équilibre

- **Le moralisme des finances publiques classiques.** La conception des finances publiques est calquée sur celle des finances privées. L'Etat doit gérer son budget comme un « bon père de famille ». Il ne peut donc dépenser plus qu'il n'a. Ce serait immoral.
- **La neutralité des finances publiques.** A l'époque classique, les finances publiques sont neutres par rapport à l'économie. Cette neutralité s'appréciant dans les deux sens. Ainsi, elles doivent être inactives c'est-à-dire qu'elles ne peuvent influencer l'économie. Mais elles doivent aussi être insensibles : l'économie ne devant pas influencer les finances. Le déséquilibre romprait cette neutralité.

2° Les conséquences de cette conception

- **L'interdiction du déficit.** Seul l'emprunt pourrait financer le déficit. Or l'emprunt est prohibé puisque immoral, lui aussi. Il permet en effet de reporter sur les générations futures les dépenses d'une génération. Il ne peut être admis que pour des dépenses tout à fait exceptionnelles.
- **L'interdiction de l'excédent.** Pas plus que le déficit, l'excédent n'est admis, ce qui peut étonner a priori. Or, comme le rappelle la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'impôt ne sert qu'à l'entretien de la force publique et à la couverture des dépenses d'administration. Dans ces conditions, on ne peut pas exiger plus d'impôt que cela n'est nécessaire.

b) le déficit admis

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

- **Le décret du 19 juin 1956**

Ce texte est l'aboutissement de longues réflexions sur la nouvelle manière de penser le budget sous la IV^e République. Il préfigure l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'en inspire en partie. Le décret va reconnaître le lien entre le budget et l'économie. Ainsi, précise-t-il que : « *La loi de finances ...traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement* ». Le budget devient, dans ces conditions, un instrument au service de l'économie.

- **L'ordonnance du 2 janvier 1959**

Avec la V^e République cette tendance va s'accentuer encore, en tout cas dans les textes. Ainsi, l'ordonnance précise-t-elle dans son article 1^{er} que « *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* ».

De sorte que **la finalité première des lois de finances est bien de définir un équilibre qui n'est pas seulement financier, mais aussi économique.** Cet article met donc fin à la règle de l'équilibre comptable et ouvre la porte au déficit budgétaire.

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

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

• **La théorie du déficit systématique**

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

• **La théorie de l'impasse ou découvert budgétaire**

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

c) Le déficit encadré

1° Un encadrement énoncé

→ Au plan interne

→ Par la Constitution

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

→ Par la LOLF

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

→ Au plan européen

- L'article 104 du traité de Maastricht précise : « *Les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* ». En foi de quoi, des critères plus précis seront fixés. Ainsi, les déficits publics ne doivent pas dépasser 3 % du PIB et la dette 60 % du PIB.

- Ces prescriptions seront renforcées lors du sommet d'Amsterdam en 1997, qui confirmara bien sûr les objectifs de Maastricht, mais qui plus est, prévoira à terme le retour à l'équilibre, voire à l'excédent.

- Deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997 pris en application de la résolution précédente préciseront le contenu de ce Pacte de stabilité et de croissance qui constitue le deuxième volet de l'Union économique et monétaire. Plus précisément, des garanties d'application seront mises en place.

- Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)

« a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante **est en équilibre ou en excédent;**

b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si 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. »

2° Un encadrement sanctionné

→ **Au niveau national**

Le Conseil constitutionnel peut sanctionner le non-respect du principe dans la mesure où le déséquilibre proviendrait de l'insincérité du budget.

→ Au niveau européen

- **La surveillance**

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

- **Les sanctions**

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

- En cas de « dérapage significatif » par rapport aux objectifs fixés, une procédure d'alerte peut être mise en œuvre. Dans ce cas, le Conseil émet publiquement des recommandations. C'est ce qu'il a fait récemment à l'égard de l'Irlande.

- En cas de « déficit excessif », le Conseil peut mettre en demeure l'Etat de prendre les mesures nécessaires. En cas d'échec des mesures coercitives peuvent être prises.

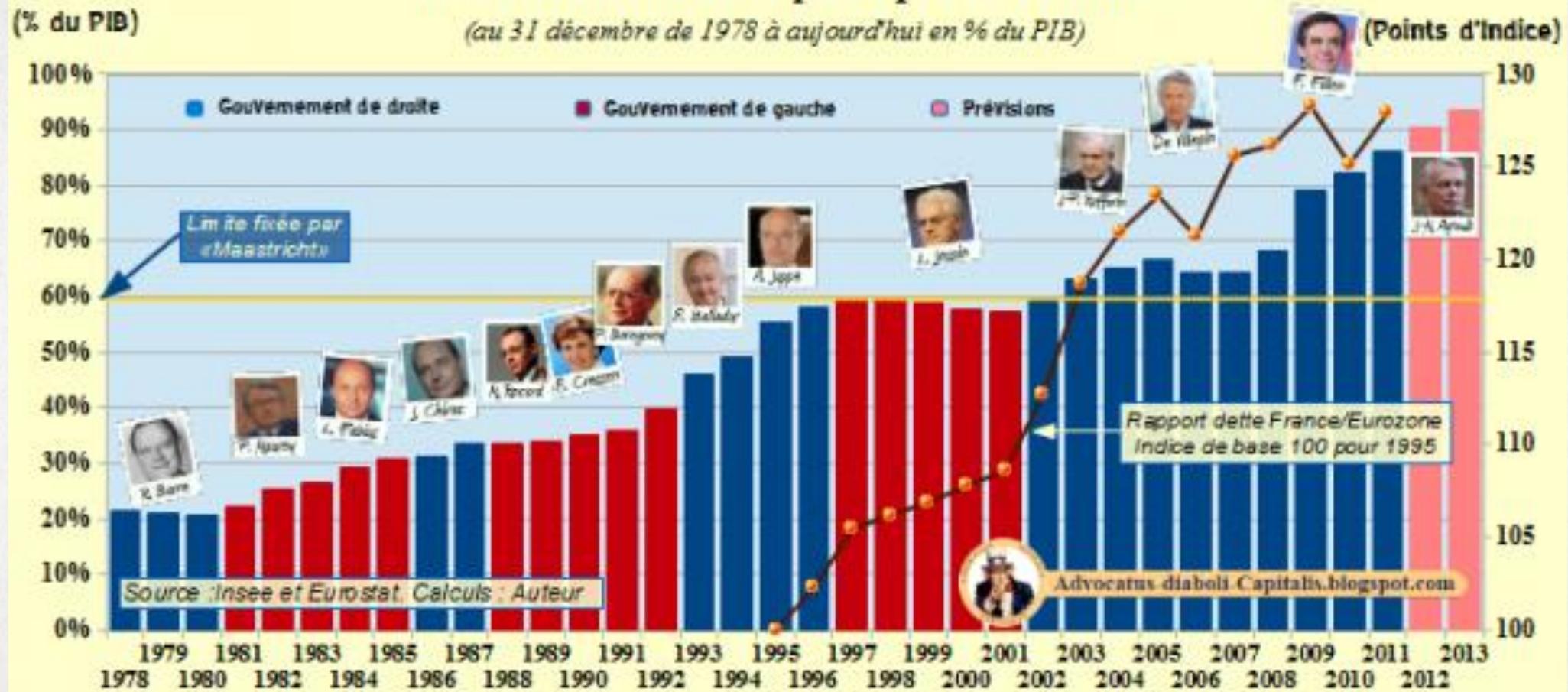
- Enfin des circonstances atténuantes comme une grave récession économique peuvent être retenues qui auront pour effet d'écartier les sanctions

§ 2 - Les conséquences du déficit

A - La dette



Evolution de la dette publique en France



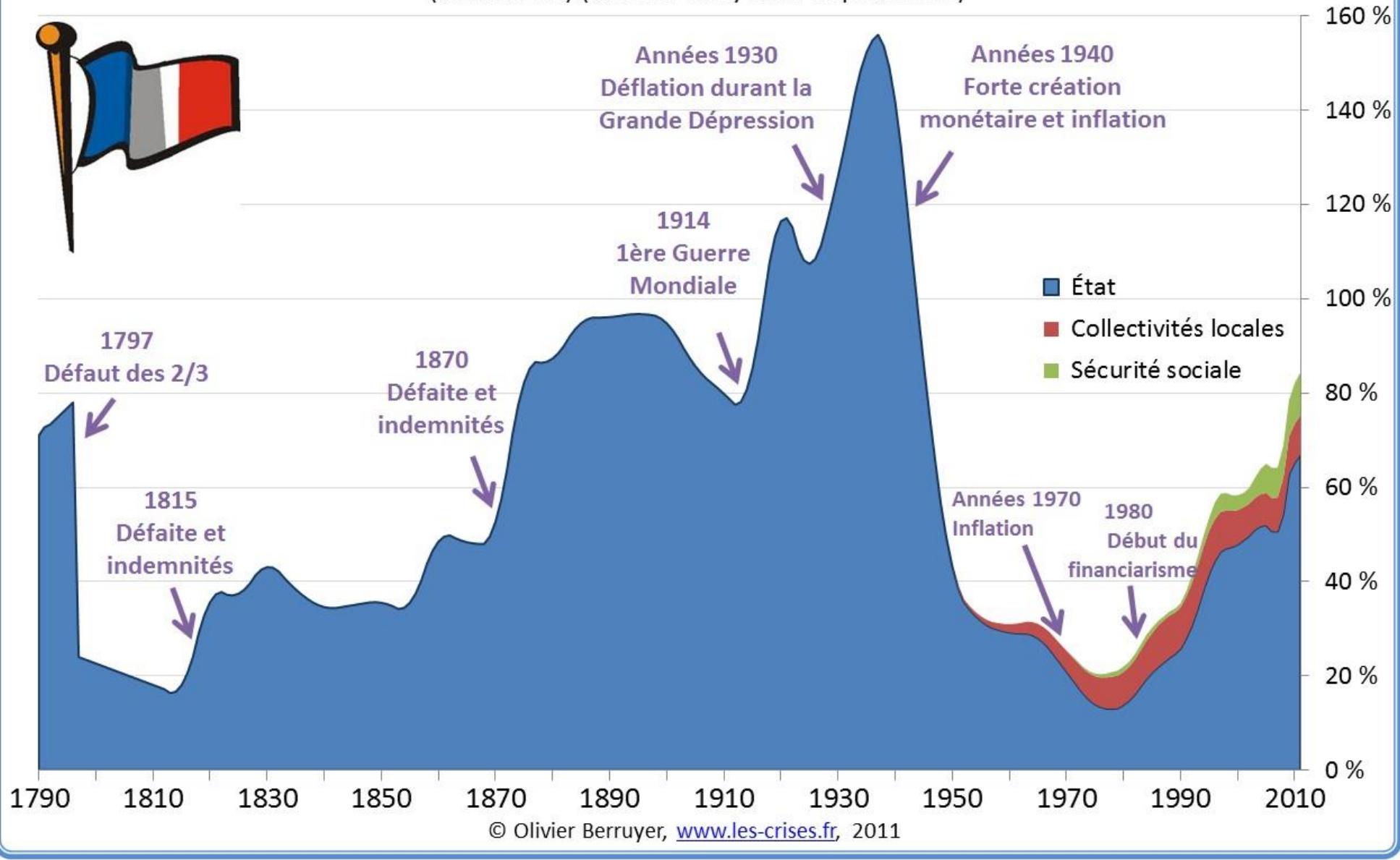
Conséquence de ces déficits récurrents, la dette publique a de son côté augmenté de manière quasi continue. Atteignant à peine 20 % du PIB à la fin des années 1970, elle a franchi le seuil de 60 % du PIB en 2002 et approche 80 % du PIB en 2009 elle devrait atteindre les 100 % en 2015.

Partant d'un niveau de 44 Mds € à fin 1978, la dette de l'État (au sens de Maastricht) a été multipliée par 25 depuis lors, et atteindra 1950 Mds €, fin 2014, soit une hausse de plus de 120 milliards en deux ans.

Sa part dans le produit intérieur brut est passée sur la même période de 13 à plus de 95 %. Cette évolution, due à l'accumulation ininterrompue de déficits au cours des trois dernières décennies, est demeurée cependant relativement indolore pour l'État depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, en raison de la baisse concomitante des taux d'intérêt liée au succès de la politique de lutte contre l'inflation au niveau mondial, au renforcement de l'ancrage européen de notre pays et, in fine, à son entrée dans l'Union économique et monétaire, qui a contribué à la réduction de la prime de risque attachée à la signature française.

Évolution de la dette publique totale française, 1790-2011

(en % du PIB) (Source : Bercy et OFCE puis INSEE)



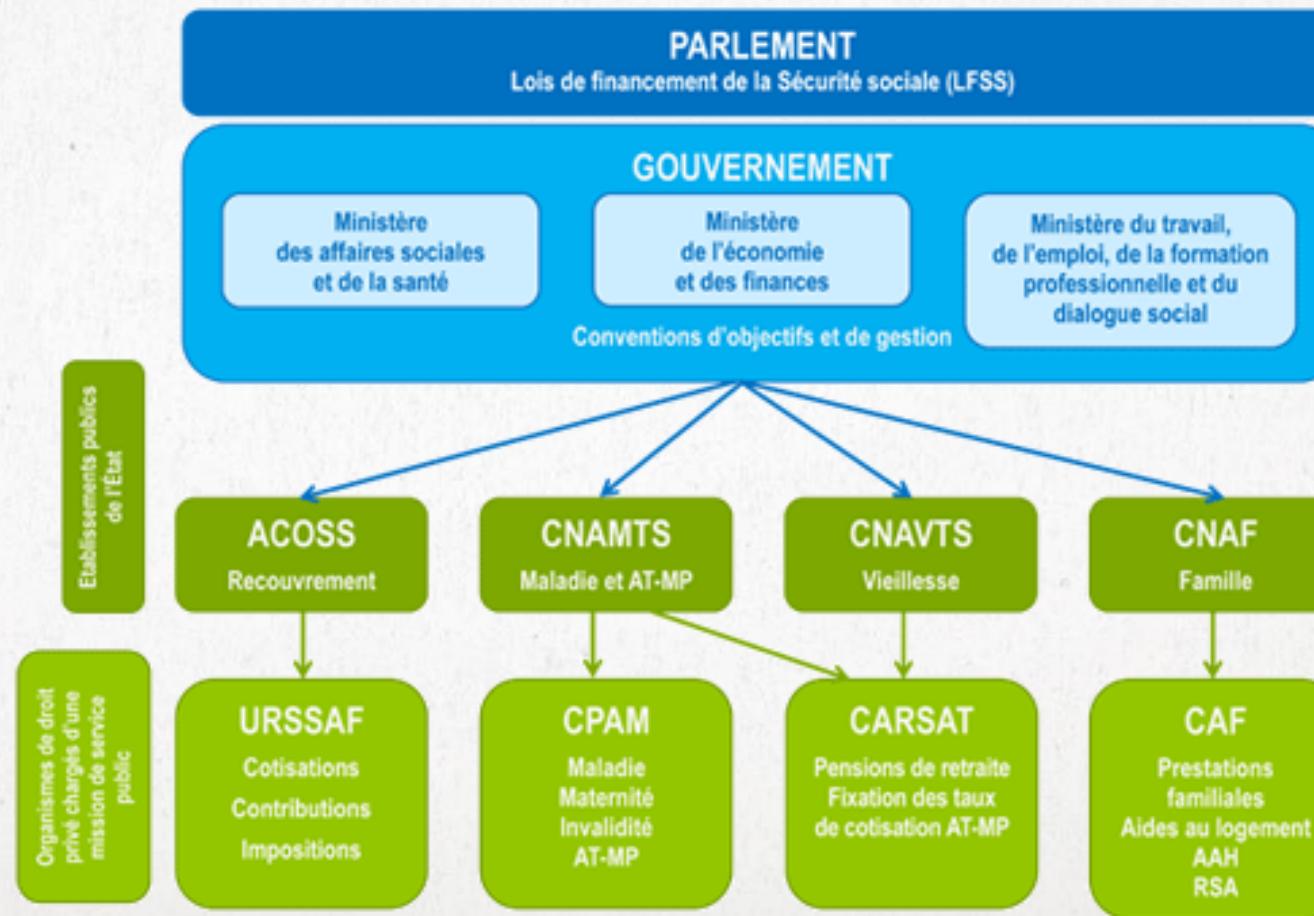
DETTE PUBLIQUE		
2004	1076,9 milliards d'euros	64,9 % du PIB
2005	1145,4 milliards d'euros	66,4 % du PIB
2006	1149,9 milliards d'euros	63,6 % du PIB
2007	1209,5 milliards d'euros	63,8 % du PIB
2008	1327,1 milliards d'euros	68,2 % du PIB
2009	1492,7 milliards d'euros	79,2 % du PIB
2010	1591,2 milliards d'euros	82,3 % du PIB
2011	1692 milliards d'euros	85,8 % du PIB
2012	1833 milliards d'euros	89,9 % du PIB
2013	1900 milliards d'euros	93,4 % du PIB
2014	1950 milliards d'euros	95,1 % du PIB

DETTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
En milliards €	125,6	135,5	146,3	155,2	161,1	166,6	173,7
En % du PIB	7,0	7,2	7,6	8,2	8,3	8,3	8,5



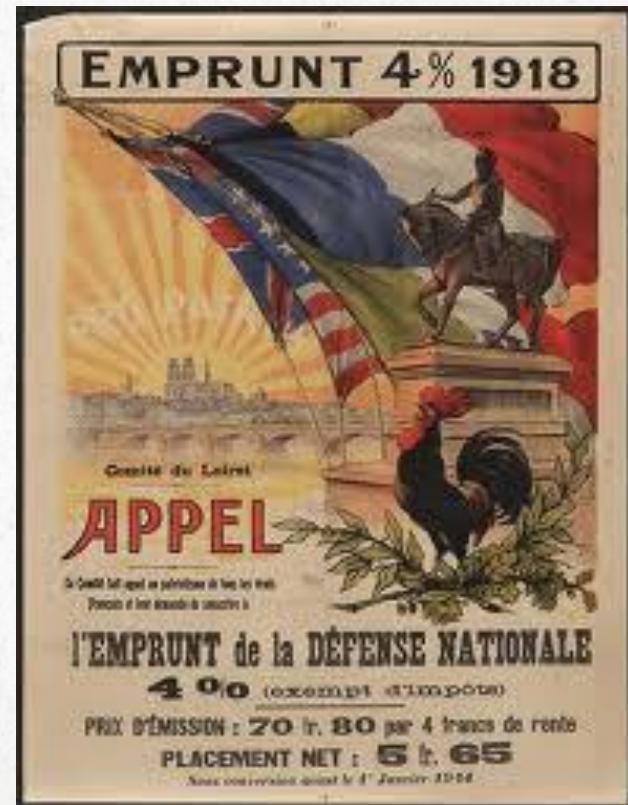
DETTE DES ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
En % du PIB	6,4	6,4	6,2	8,0	9,0	10,2	10,3
En milliards €	115,0	120,3	119,9	151,2	175,0	204,6	210,3



§ 2 - Les conséquences du déficit

B - L'emprunt



a) Caractéristiques

1° L'emprunt n'est pas obligatoire

Le souscripteur n'est jamais obligé de prêter. La contrainte n'est pas mise en œuvre dans ce type d'opération puisque c'est par contrat que l'Etat et le souscripteur s'engagent mutuellement. Toutefois on cite quelques exemples d'emprunts «obligatoires » : ils sont particulièrement rares et liés à des situations tout à fait exceptionnelles. Ils sont aussi singuliers que le sont les «contributions volontaires ».

2° L'emprunt n'est pas définitif

Les sommes prêtées par le souscripteur lui seront restituées après un laps de temps variable en fonction de l'emprunt. La réalisation effective du remboursement est souvent garantie par des techniques variables.

3° L'emprunt a une contrepartie

Non seulement le souscripteur récupère le capital prêté, mais de plus il perçoit en échange du service financier qu'il rend, une somme : les intérêts dont le taux est là encore prévu à l'avance.

b) La souscription de l'emprunt

La souscription se fait sous diverses formes.

- D'abord, celle assez exceptionnelle des **emprunts d'Etat** souscrit auprès du public. Faire appel au public nécessite un renfort de publicité, forcément coûteux. L'Etat devra également s'appuyer sur le réseau des banques pour commercialiser ce nouveau placement. Elles seront rémunérées d'une commission. Leur coût élevé peut être compensé sur le plan politique dans la mesure où ils constituent un véritable référendum. (emprunt Pinay en 1952, emprunt Giscard en 1973, emprunt Balladur en 1993).



- Ensuite, celle plus courante des **obligations assimilables du Trésor (OAT)**. Il s'agit d'emprunts à long terme. La technique de l'assimilation permet de rattacher le nouvel emprunt à un précédent et donc de lui appliquer les mêmes caractéristiques.



▪ Enfin, les emprunts à court terme et moyen terme prennent la forme des Bons du Trésor. On distingue d'abord les **Bons à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN)**. Ils sont émis par adjudication mensuelle pour une durée de deux à cinq ans. Ils s'adressent aux gros investisseurs.

Enfin, pour couvrir les besoins de trésorerie, on a recours aux **bons à taux fixe. (BTF)**. Ils sont émis toutes les semaines pour des durées très courtes : 3, 6 ou 12 mois. Les intérêts sont payés d'avance.

