

Finances publiques de l'État

Leçon 7 : Équilibre et sincérité budgétaires : nouvelles contraintes pour les finances publiques de l'État

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. Une exigence renouvelée : l'équilibre budgétaire.....	p. 2
§1. La polysémie de la notion d'équilibre budgétaire.....	p. 2
A. L'ambivalence des références à l'équilibre budgétaire.....	p. 2
B. La pluralité des significations du concept d'équilibre budgétaire.....	p. 4
§2. La diversité des conceptions relatives à l'équilibre.....	p. 5
A. L'attachement symbolique à un équilibre rigoureux.....	p. 6
B. L'équilibre controversé.....	p. 7
C. L'équilibre revalorisé.....	p. 7
§3. Les approches françaises de l'équilibre budgétaire.....	p. 8
A. L'évolution des conceptions et des soldes budgétaires.....	p. 9
B. Le recours à des artifices budgétaires.....	p. 11
Section 2. Un principe plus récemment consacré : la sincérité budgétaire.....	p. 14
§1. L'affirmation initiale du principe de sincérité par le Conseil constitutionnel.....	p. 14
A. La construction jurisprudentielle.....	p. 14
B. Les fondements du principe.....	p. 14
§2. La consécration du principe de sincérité par la LOLF.....	p. 15
A. Les contours de l'exigence de sincérité.....	p. 16
B. La difficile mise en œuvre du principe de sincérité.....	p. 17

Les grands principes classiques du droit budgétaire français (cf. leçon 6) ont aujourd'hui pratiquement deux siècles d'existence. Au fil du temps, ils ont certes connu des assouplissements et des adaptations, et ont été assortis de dérogations plus ou moins importantes ; ils n'en ont pas moins été réaffirmés en tant que tels par la LOLF (cf. leçon 3) en 2001, ce qui témoigne à la fois de leur pertinence juridique et de leur utilité pratique.

D'autres contraintes juridiques, en l'occurrence l'équilibre et la sincérité budgétaires, y ont été expressément ajoutées à une époque beaucoup plus récente ; mais leur affirmation juridique plus tardive n'en fait pas pour autant des éléments totalement innovants pour les finances publiques. En effet, on sait que l'**équilibre** du budget – même s'il n'a pas toujours été respecté – constituait déjà l'un des **dogmes des finances publiques classiques** (cf. leçon 1) ; quant à l'exigence de données budgétaires "**sincères**", il est clair qu'elle a de tout temps pesé, même implicitement, sur les acteurs des finances publiques, ne serait-ce que pour donner tout son sens au principe du consentement à l'impôt confirmé dès 1789 (cf. leçon 1).

Cependant, **on peut considérer qu'il s'agit de contraintes "juridiquement" nouvelles, dans la mesure où elles n'ont été que tardivement consacrées par les textes.**

Une question préalable est donc celle de savoir en quoi il est devenu nécessaire de formuler explicitement ces principes, et, par voie de conséquence, ce qu'ils apportent – ou voudraient apporter – en termes de rigueur aux finances de l'Etat. Les grands principes classiques étaient-ils devenus insuffisants pour encadrer des finances publiques éminemment évolutives, au point qu'il faille les compléter ? Ou le caractère non écrit des valeurs de sincérité et d'équilibre contribuait-il à leur application aléatoire, de sorte qu'il fallait une consécration expresse pour y remédier ?

Les réponses à ces deux questions paraissent en réalité étroitement liées.

Notre interrogation portera donc non seulement sur la complémentarité de ces nouvelles contraintes par rapport aux principes préexistants, mais aussi sur l'articulation des modalités de leur mise en œuvre avec celle des grandes règles classiques (Cf. leçon 6).

Les éléments de réponse diffèrent selon qu'il s'agit de l'équilibre ou de la sincérité.

Section 1. Une exigence renouvelée : l'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire a avant tout constitué, et notamment à l'époque des finances publiques classiques, un **idéal** quasi catégorique pour les gouvernants, bien qu'il n'ait pas toujours été concrètement mis en œuvre ; il est devenu aujourd'hui une **obligation** juridiquement affirmée. Néanmoins, cette mutation est complexe, car le concept même d'équilibre est polysémique et peut donc donner lieu à des approches multiples, comme en témoignent les conceptions françaises successives de l'équilibre budgétaire.

§1. La polysémie de la notion d'équilibre budgétaire

L'ambiguïté de la **notion d'équilibre budgétaire** tient à deux facteurs : d'une part, cette notion est utilisée indistinctement pour évoquer des hypothèses dans lesquelles les sens qui lui sont attribués diffèrent parfois sensiblement ; d'autre part, sa portée même est susceptible de varier selon les composantes que l'on prend en considération.

A. L'ambivalence des références à l'équilibre budgétaire

S'il est vrai que tout principe ne suscite d'intérêt juridique véritable qu'au travers de ses transgressions, c'est, plus que l'équilibre, le **déséquilibre budgétaire** qui devra retenir ici l'attention.

A cet égard, il importe de rappeler que ce déséquilibre peut revêtir deux formes.

La plus médiatisée en finances publiques est bien sûr la situation de **déficit**, dans laquelle les recettes ordinaires sont insuffisantes pour couvrir les dépenses ; c'est ce phénomène qui est le plus souvent condamné, ne serait-ce que parce qu'il symbolise – mais parfois à tort – une mauvaise gestion financière.

A *contrario*, on aurait donc tendance à considérer d'une manière générale que la situation d'**excédent** budgétaire (recettes ordinaires supérieures aux dépenses) est bénéfique ; or si elle est effectivement gratifiante dans le cadre des finances privées, elle peut s'avérer néfaste en finances publiques, s'il apparaît que la puissance publique, qui aurait en l'occurrence soustrait inutilement des fonds au libre jeu de l'initiative privée, pourrait être alors encline à des dépenses superflues.

De nos jours, les Etats sont plus souvent en déficit qu'en excédent.

Quoi qu'il en soit, une acception simple – voire simpliste – de l'équilibre budgétaire conduirait donc à le définir comme une **stricte égalité entre les ressources et les charges de l'Etat**, les premières couvrant exactement les secondes. Mais on se heurte immédiatement à deux obstacles : d'une part, on sait (cf. leçons 4 et 5) que ces ressources et ces charges sont de natures très diverses, et ne constituent ni les unes ni les autres des catégories homogènes ; d'autre part, le budget de l'Etat est un acte de prévision que la réalité peut venir démentir, tant en matière de ressources (la prévision budgétaire se fonde en grande partie sur une anticipation des recettes susceptibles d'être procurées par l'application des lois fiscales) que de charges (leur volume réel est commandé par les prix, eux-mêmes fortement tributaires du contexte économique national et international, mais aussi du contexte social voire politique).

Il est donc totalement impossible que les ressources ordinaires d'un Etat – pas plus que celles d'un particulier ou d'une entreprise d'ailleurs – soient mathématiquement égales à ses charges, et que ce que l'on désigne par l'expression "**solde budgétaire**" soit nul. L'histoire financière le démontre sans conteste, même à l'époque des finances publiques classiques où l'on était fortement attaché à la réalisation de cet équilibre (cf. leçon 1).

Au-delà de cette impossible équation, la représentation usuelle de l'équilibre d'un budget – et a fortiori celle de son déséquilibre – est le plus souvent sinon erronée du moins équivoque. En effet, dans la réalité, il y a toujours "équilibre", en ce sens que, par définition et par essence, **toute "dépense" est financée** : en témoigne, si besoin était, le fait que selon la terminologie économique une dépense constitue un "décaissement", c'est-à-dire, étymologiquement et concrètement, une sortie des caisses de l'Etat ; or pour qu'un décaissement puisse être effectué, il faut par hypothèse qu'une somme au moins équivalente ait été préalablement "encaissée". On conçoit donc qu'il ne peut y avoir effectivement de dépense sans recette pour la financer.

Dès lors, **le déséquilibre budgétaire, dans son acception courante, renvoie plus précisément à la situation dans laquelle il faut recourir à l'emprunt pour couvrir les dépenses.**

Par ailleurs, il convient de mettre l'accent sur le fait que le contenu et la portée contraignante des règles que l'on choisit d'établir en matière d'équilibre des budgets publics sont tributaires de **choix politiques et économiques** (Sur les interactions économie/politique/finances, cf. notamment leçon 1). Ainsi, d'un Etat à l'autre, les exigences posées en droit interne en matière d'équilibre peuvent être sensiblement différentes. Bien plus, à l'intérieur d'un même Etat, la délimitation des contraintes en matière d'équilibre budgétaire peut être différenciée, notamment selon les entités auxquelles elles s'appliquent : ainsi, **le droit français prescrit l'équilibre budgétaire aux collectivités territoriales, alors même que rien de tel n'est imposé dans les mêmes termes au budget de l'Etat.**

Enfin, on doit également rappeler que des références relatives à l'équilibre des budgets publics figurent expressément parmi les critères de l'**Union économique et monétaire** (Cf. Leçon 2). On sait en effet que l'un des critères posés en 1992 par le traité de Maastricht implique que le **déficit public** de chaque Etat membre n'excède pas 3 % du PIB national. Cette disposition est affinée en 1997 par le pacte de stabilité et de croissance, qui évoque une « *une position budgétaire saine proche de l'équilibre ou excédentaire* ». Par ailleurs, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG - Cf. leçon 2) se réfère à un **déficit structurel** qui doit demeurer inférieur à 0,5 % du PIB.

RÉSOLUTION DU CONSEIL EUROPÉEN relative au pacte de stabilité et de croissance Amsterdam, le 17 juin 1997 (97/C 236/01)(Extraits) :

« Lors de sa réunion de Madrid en décembre 1995, le Conseil européen a confirmé qu'il était d'une importance essentielle d'assurer la discipline budgétaire pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire (UEM). (...) »

Pendant la troisième phase de l'UEM, les États membres évitent les déficits excessifs des administrations publiques (...). Le Conseil européen souligne qu'il importe de maintenir des finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable génératrice d'emploi. Il convient aussi de veiller à ce que les politiques budgétaires nationales viennent à l'appui de politiques monétaires axées sur la stabilité. L'adhésion à **l'objectif qui consiste à parvenir à une position budgétaire saine proche de l'équilibre ou excédentaire** permettra à tous les États membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public dans la limite de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) (...) ».

Dès lors, les règles juridiques encadrant le principe d'équilibre et sa mise en œuvre sont à la fois nationales et européennes. On conçoit donc d'emblée que toute référence à l'équilibre des budgets publics doit être interprétée avec précaution, eu égard aux fondements auxquels elle renvoie.

B. La pluralité des significations du concept d'équilibre budgétaire

L'expression "équilibre budgétaire" peut renvoyer à des éléments très différents.

- En premier lieu, il faut rappeler que la loi de finances est certes un acte d'autorisation (cf. notamment Leçon 9), mais elle est aussi un **acte de prévision**. Au cours de son élaboration, et plus particulièrement lors de la phase gouvernementale de préparation du projet de loi de finances (cf. leçon 8), on sait que l'évaluation des montants respectifs des recettes et des dépenses est par essence approximative et aléatoire.

La confrontation de ces deux montants dans la loi de finances initiale fait apparaître un équilibre – en réalité le plus souvent un déséquilibre – que l'on qualifie tout naturellement de **prévisionnel** ; et si tant est que l'équilibre ainsi présenté soit mathématiquement parfait, cela ne saurait évidemment être qu'artificiel. Au terme de l'exécution de cette loi de finances, le solde entre les recettes ordinaires réellement encaissées et les dépenses effectivement réalisées, qui figure dans la "loi de règlement" (cf. leçon 9), est évidemment différent : on parle ici d'équilibre ou de déséquilibre d'**exécution**.

Remarque

Ceci explique le rôle tout particulier de "**l'article d'équilibre**" dans la loi de finances (dernier article de la première partie) (cf. leçons 8 et 10).

Cela étant, il peut paraître paradoxal que ce **solde d'exécution** soit d'une manière générale moins médiatisé que le **solde prévisionnel** (même si ceci est moins vrai depuis que la LOLF a revalorisé la portée de la "loi de règlement"), alors même que seul le solde d'exécution reflète avec exactitude les encaissements et décaissements de l'Etat au titre de l'exercice budgétaire considéré. Mais le Gouvernement est tout naturellement tenté de mettre l'accent, avant tout, sur le solde prévisionnel - censé concrétiser ses choix et engagements politiques au travers des stratégies budgétaires pour l'année à venir - même s'il a toujours la possibilité d'imputer ultérieurement un mauvais solde d'exécution au contexte économique et/ou événementiel. Ceci témoigne de nouveau des fortes intrications entre finances publiques et politique.

- En deuxième lieu, la **diversité des opérations budgétaires** que l'Etat réalise, tant en recettes (cf. leçon 4) qu'en dépenses (cf. leçon 5), implique que l'on fasse des distinctions dans les éléments qui sont pris en considération pour évaluer tout solde budgétaire. On ne peut en effet comparer que ce qui est comparable, et le fait de mettre en parallèle des opérations temporaires et des opérations définitives n'aurait aucun sens pour apprécier la situation financière de l'Etat. Ainsi, il apparaît fondamental, du moins en termes de rationalité financière, que les opérations définitives de l'Etat soient équilibrées : c'est ce que l'on appelle classiquement le "**petit équilibre**". Il témoigne en tout état de cause de ce que l'Etat ne vit pas "au-dessus de ses moyens", et qu'il finance par lui-même

ses dépenses courantes. Le fait qu'il finance par ailleurs des investissements en recourant à l'emprunt n'est pas a priori irrationnel (cf. les thèses de [John-Maynard KEYNES](#), Leçons 1 et 5), d'autant qu'en principe, les équipements ainsi réalisés sont supposés être porteurs d'un dynamisme économique qui devrait contribuer à faciliter ultérieurement le remboursement desdits emprunts. Il est donc à l'évidence moins indispensable que les opérations temporaires soient équilibrées à un instant donné, en raison même de leur caractère temporaire.

Dès lors, le "**grand équilibre**", qui prend en compte à la fois les opérations temporaires et les opérations définitives, est le plus souvent considéré comme étant moins signifiant, même si un certain nombre de standards internationaux s'y réfèrent. Aujourd'hui, force est de constater que même le petit équilibre est loin d'être réalisé dans la plupart des Etats, et la "crise" de 2008 a contribué à accroître sensiblement cet état de fait.

Remarque

LA LOLF emploie le terme "**découvert**", essentiellement pour désigner l'insuffisance des ressources pour couvrir les charges temporaires (cf. leçon 6).

- En troisième lieu, et corrélativement aux distinctions précédentes, l'une des interrogations majeures en matière d'équilibre porte sur **la réalité et la fiabilité des données chiffrées** qui figurent dans la loi de finances initiale, qui n'est qu'un acte de prévision (ce point constitue un lien important entre les principes d'équilibre et de sincérité budgétaires : cf. section 2).

A cet égard, on doit noter que la quasi-totalité des services techniques chargés de l'estimation des montants des recettes et des dépenses à venir relève du ministère de l'économie et des finances (cf. leçon 8) ; le Parlement lui-même est mal outillé pour effectuer des estimations contradictoires, et donc pour contester la véracité de ces chiffres.

Outre le fait précédemment évoqué qu'il ne s'agit que d'évaluations, on ne peut donc pas exclure que le Gouvernement, souhaitant atténuer le déséquilibre prévisionnel, surévalue les recettes attendues et/ou sous-évalue les dépenses, d'autant que tout déséquilibre notable peut avoir un impact psychologique négatif, préjudiciable au dynamisme économique. Il faut donc admettre que l'**équilibre comptable** – ou le déséquilibre –, celui des chiffres, ne correspond jamais à l'**équilibre réel**, celui de la situation financière effective de l'Etat.

En dehors de surévaluations et sous évaluations, délibérées ou fortuites, d'autres dispositifs peuvent également altérer la présentation chiffrée de la loi de finances : tel est le cas notamment de certains artifices budgétaires et de débudgétisations, auxquels les Gouvernements ont quasi systématiquement recours (cf. §3 B).

- Outre ces diverses approches classiques de l'équilibre budgétaire, il faut évoquer une notion plus récente, qui se fonde essentiellement sur des considérations économiques. Le "**solde primaire**" d'un budget est calculé en excluant des dépenses totales le montant de la charge de la dette (dont on rappelle qu'elle correspond au montant des intérêts versés annuellement : cf. leçon 4). Il y a là a priori une incohérence, dans le fait de faire volontairement abstraction d'une dépense à laquelle l'Etat ne peut en aucun cas se soustraire, d'autant qu'une telle approche contribue à raviver la controverse relative au poids de l'endettement public sur les générations futures (cf. leçon 4). Néanmoins, sur le plan économique, un solde primaire excédentaire (c'est-à-dire qui fait apparaître que les recettes sont supérieures aux dépenses autres que celles qui sont relatives aux intérêts des emprunts) démontre que l'Etat est en position d'utiliser cet excédent pour se désendetter ; ce faisant, il tend à diminuer pour l'avenir la charge de la dette. Le solde primaire peut donc constituer un indicateur pertinent de la situation financière d'un Etat.
- Il faut enfin mentionner ici la notion de "**solde structurel**", dont l'évaluation s'efforce de ne pas tenir compte des effets économiques conjoncturels pour apprécier le solde budgétaire. De là découle la référence au "déficit structurel", très utilisée désormais, dans un contexte économique mondial perpétuellement sous tension, pour tenter de mieux cerner la situation financière des Etats puisque ce déficit structurel est censé refléter une tendance budgétaire plus durable. C'est d'ailleurs à cette notion de solde structurel que s'est référé le TSCG, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (cf. leçons 1 et 2).

La pluralité des références en matière d'équilibre est un facteur incontestable de complexité dans l'évaluation des résultats budgétaires des Etats, et par conséquent dans l'appréciation de leur respect du principe d'équilibre. L'absence de lecture monolithique du principe d'équilibre a ouvert la voie à des conceptions en la matière qui varient sensiblement dans le temps et dans l'espace.

§2. La diversité des conceptions relatives à l'équilibre

Un certain nombre d'autres facteurs interfèrent pour expliquer que le principe d'équilibre connaisse des approches multiples. On peut d'ores et déjà constater une évolution chronologique de ces conceptions ; mais il est surtout remarquable qu'elles ne s'excluent pas les unes les autres au fil du temps, et que les Etats peuvent être tentés de les conjuguer. Ce phénomène, qui est largement imputable à la nécessité de légitimer des pratiques financières nationales conditionnées par le contexte économique, contribue à amplifier la complexité des questions qui se posent, d'autant que des considérations idéologiques et politiques ne sont pas non plus à exclure.

A. L'attachement symbolique à un équilibre rigoureux

La volonté affirmée de respecter le principe d'équilibre stricto sensu est quasi concomitante à l'apparition de l'encadrement juridique des finances publiques, et a donc fortement caractérisé les finances publiques dites classiques. Dans ce contexte, la référence au solde mathématique entre recettes et dépenses d'un Etat permet une quantification immédiate et précise de son équilibre budgétaire. Cette approche élémentaire est donc rapidement érigée en **principe de saine gestion**, auquel on peut associer des fondements multiples.

Il s'agit avant tout d'une transposition directe à la sphère publique de préceptes du droit privé à connotation morale : le « *bon père de famille* » du Code civil (cette notion a disparu dudit code depuis la loi n° 2014-873 du 4 août 2014) ne doit pas dépenser plus qu'il ne gagne. La référence à l'équilibre permet en outre de se conformer à l'**idéologie libérale** de l'époque : les recettes ordinaires étant par essence limitées, le fait de proscrire l'emprunt contribue à contenir de facto toute velléité interventionniste de l'Etat. Ceci conduit tout naturellement à ériger l'équilibre budgétaire, tant en prévision qu'en exécution, en règle de bonne conduite gouvernementale.

A ces considérations par essence politiques s'ajoutent deux arguments économiques.

Au niveau national d'abord, au-delà d'un fort attachement au libéralisme économique, le risque d'inflation est considéré comme la dérive majeure de tout déséquilibre économique : le financement du déficit par l'émission de monnaie est en effet de nature à provoquer une augmentation des prix pour l'ensemble des agents économiques.

Au niveau international ensuite, outre la perte de compétitivité que peuvent directement induire ces hausses de prix, on met en exergue les éventuelles réticences d'Etats partenaires commerciaux à engager ou pérenniser des relations avec un Etat qui afficherait un déficit important.

Par conséquent, l'équilibre budgétaire peut être considéré comme le critère essentiel d'une saine gestion publique, à tel point d'ailleurs que, pour se prémunir contre tout risque potentiel, la question de l'opportunité de lui donner valeur constitutionnelle est récurrente : bien au-delà du contexte des finances publiques classiques, dès 1949, la loi fondamentale allemande impose (article 110 al. 1) que « *les recettes doivent équilibrer les dépenses* » ; et aujourd'hui plus particulièrement, on sait que cette question est essentielle au sein de l'UEM (cf. C, et leçon 2).

Pour autant, les défenseurs de ces thèses n'ont jamais ignoré qu'elles sont bien trop rigoureuses pour pouvoir s'appliquer sans faillir. Les finances publiques classiques ont vu se multiplier des budgets dits "extraordinaires" qui, en marge d'un budget "ordinaire" équilibré, permettaient de faire face à des opérations ponctuelles (guerres ou grands investissements notamment), sources inévitables de déséquilibres : on affichait ainsi un équilibre budgétaire illusoire, qui plus est au mépris de toute autorisation parlementaire. Et on doit d'ailleurs préciser qu'en dépit d'une rigueur apparente, la loi fondamentale allemande prévoit elle-même une grande diversité d'hypothèses dans lesquelles il est possible de déroger à la règle constitutionnelle de l'équilibre.

Cet attachement à un équilibre rigoureux a donc dû céder à la pression des événements ; il n'en reste pas moins encore aujourd'hui profondément ancré sinon dans les textes et les pratiques, du moins dans les esprits.

B. L'équilibre controversé

Chronologiquement, la remise en cause de cet idéal d'équilibre est le fait des guerres et autres "crises", au sens large, qui ont marqué le passage des finances publiques classiques aux finances publiques modernes ; elle est concomitante à l'évolution de certaines thèses libérales parallèlement à l'adaptation de l'interventionnisme public (cf. leçon 1).

Obligés de venir en aide aux personnes et de soutenir une activité économique fortement perturbée, les Etats ont en effet pris conscience de l'important levier qu'ils détenaient ainsi pour infléchir la vie économique nationale. Dès lors, leur volonté de pérenniser un tel "pouvoir économique" a pris le pas sur la vertu dont ils se paraient jusque-là en matière d'équilibre : ils ne devaient plus dorénavant être limités par ses exigences, et s'autorisaient à développer le recours à l'emprunt pour exercer des actions économiques au-delà de ce que leurs recettes ordinaires leur permettaient.

Corrélativement, ces intentions ont été légitimées par les **thèses keynésiennes** (cf. leçons 1 et 5). Non seulement elles viennent dédramatiser le déficit budgétaire, mais encore elles le prônent chaque fois qu'il peut avoir une action favorable sur le dynamisme économique. La théorie du multiplicateur d'investissement (cf. leçon 5) en est une illustration directe, et par conséquent une légitimation indirecte du déficit budgétaire, du moins dans certaines situations.

D'ailleurs, dans le prolongement des apports de Keynes, d'autres analyses qui s'appuient sur l'**indissociabilité entre économie et finances** viennent renforcer ces arguments, en mettant notamment en exergue le fait que l'équilibre économique (celui de l'offre et de la demande) doit prévaloir sur l'équilibre budgétaire (celui des recettes et des dépenses) : le second doit pouvoir être mis au service du premier. Ainsi, le déficit budgétaire jusque-là condamné trouve une forme de valorisation, une fois admis que l'équilibre budgétaire considéré isolément et déconnecté de son contexte économique ne serait qu'une construction artificielle, dénuée de signification propre.

Avec la **théorie du déficit systématique**, dont [William Beveridge](#) est le principal instigateur), on considère que l'Etat doit savoir se mettre "systématiquement" en déficit budgétaire pour s'efforcer de rétablir l'équilibre économique national. Cette conception a notamment été mise en œuvre aux USA, à travers le New deal de Roosevelt, au début des années 1930.

Dans le même sens, et partant ici du constat que la vie économique connaît des évolutions qui, à la différence des budgets, dépassent le cadre annuel, on considère comme opportun de ne pas focaliser l'exigence d'équilibre budgétaire année par année, mais sur la durée d'un cycle économique : cette extrapolation de la **théorie "du budget cyclique"**, soutenue par [Gunnar Myrdal](#), [Nicolaï Kondratieff](#) et [Joseph Schumpeter](#), repose sur l'hypothèse que les déficits des années au cours desquelles l'Etat est amené à intervenir pour soutenir l'économie seront compensés par les excédents des années de prospérité qui en résulteront.

Néanmoins, les mécanismes ainsi prônés ne peuvent garantir à eux seuls les effets escomptés, et l'Etat conserve donc un rôle déterminant. Il doit apprécier les composantes du contexte économique pour ajuster avec précision les éléments qu'il conviendra d'actionner dans son budget afin de jouer sur l'économie nationale, et pour opérer des choix opportuns : par exemple, privilégier un accroissement de certaines de ses dépenses afin de soutenir un secteur d'activité, ou réduire certaines de ses recettes afin d'alléger la pression fiscale sur une catégorie d'agents économiques.

En réalité, le principe d'équilibre est ici controversé, mais indirectement. En effet, si le déficit est expressément préconisé dans certaines hypothèses, ce n'est pas parce qu'il est, en lui-même, susceptible de relancer l'économie, mais plutôt en tant que conséquence inévitable d'actions financières ciblées ; ce sont ces actions qui auront effectivement pour conséquence de mettre le budget de l'Etat en déficit.

Quoi qu'il en soit, et plus particulièrement au milieu du XX^{ème} siècle, le principe d'un équilibre budgétaire strict a clairement montré ses limites, voire ses failles. Néanmoins, cette exigence n'a jamais été totalement abandonnée, et a récemment retrouvé une vigueur certaine.

C. L'équilibre revalorisé

La revalorisation actuelle du principe d'équilibre budgétaire est liée à de multiples facteurs, qui s'appuient tous sur sa **valeur mythique** en dépit des mutations qu'il a connues. On ne peut pour autant conclure de ce récent regain d'actualité de l'équilibre que le keynésianisme est désormais dépassé. On en veut pour preuve l'attachement des Etats aux politiques interventionnistes qu'ils entendent continuer à mener coûte que coûte ; or ces politiques ne trouveraient que très rarement les moyens financiers de leur mise en œuvre si lesdits Etats devaient pratiquer un équilibre budgétaire sans nuances.

Pour conjuguer ces **exigences antinomiques**, on constate actuellement autour du concept d'équilibre une superposition d'**arguments souvent divergents sinon contradictoires** : certains favorables à son interprétation stricte au nom d'une nécessaire orthodoxie budgétaire ; d'autres privilégiant une certaine souplesse dans sa mise en œuvre à des fins économiques. Bien plus qu'une contrainte incontournable, c'est un **objectif d'équilibre budgétaire** qui demeure une constante dont il ne paraît pas opportun de s'affranchir totalement dans la durée. D'ailleurs, les keynésiens n'ont jamais condamné par principe le respect de l'équilibre budgétaire, lorsque les circonstances économiques n'exigent pas que sa mise en œuvre soit momentanément assouplie.

Toutefois, le recours au déséquilibre budgétaire dans le but de rétablir l'équilibre économique a parfois eu des conséquences fâcheuses. Elles peuvent tenir d'une part aux inévitables aléas que comporte toute politique interventionniste, d'autre part à un recours parfois immodéré de certains Etats à un déficit important, alors même que les actions mises en œuvre ne répondent pas directement à des impératifs économiques.

On a alors assisté dans de nombreux Etats à un **creusement inopportun des déficits**, et par ricochet à un **accroissement considérable des dettes publiques**. Ce sont essentiellement les risques générés par de telles situations qui ont conduit à des mises en garde à l'égard de ces Etats, en arguant tout naturellement de la nécessité d'une saine gestion des finances publiques, et en appelant à plus d'orthodoxie budgétaire : **la revalorisation du principe d'équilibre apparaît avant tout comme un rappel à la rigueur**.

L'interdépendance des économies (la "mondialisation") vient d'ailleurs nourrir ce débat. On sait en effet que les échanges économiques internationaux sont favorisés par la **confiance** qu'inspire la gestion financière des Etats avec lesquels s'établissent des relations commerciales. Ceci contribue à justifier que des structures internationales, tel le FMI (cf. leçon 1), aient tenté de définir des critères « *de bonne conduite* » économique et financière, parmi lesquels l'équilibre des comptes publics et la diminution corrélative de l'endettement des Etats figurent en bonne place.

L'Union économique et monétaire œuvre également en ce sens, puisque, parmi les « *critères de convergence* » posés par le Traité de Maastricht en 1992 (cf. leçon 2), l'équilibre budgétaire constitue – au travers de ses références au déficit public – un des éléments majeurs du « *caractère soutenable de la situation des finances publiques* » (TUE article 140).

De même, en 2012, le TSCG (cf. leçon 2 - section 4) plafonne les déficits structurels des Etats parties.

Les Etats doivent donc composer avec ces aspects discordants du principe d'équilibre budgétaire, et tenter de manier avec pertinence et précaution les exigences qui l'entourent.

§3. Les approches françaises de l'équilibre budgétaire

Jusqu'à une date récente, l'équilibre du budget de l'Etat a constitué en France un principe non écrit et toujours imprécis dans son contenu.

En savoir plus : La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

La révision du 23 juillet 2008 a introduit à l'article 34 de la Constitution une disposition qui concerne les nouvelles lois de **programmation** pluriannuelles des finances publiques. C'est à cette occasion que le texte indique qu'elles « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Mais cette disposition a donné lieu à de nombreux commentaires, qui soulignent l'imprécision de sa portée eu égard au fait qu'il ne s'agit expressément que d'un "**objectif**", et qu'en outre l'équilibre visé est celui des "**comptes**", ce qui peut être considéré comme plus restrictif que l'équilibre du budget.

Ce principe ne s'est effectivement imposé dans notre droit positif que par l'intermédiaire des traités européens (cf. leçon 2 - section 4), avec toute la souplesse que leur formulation peut comporter.

En savoir plus : L'article 126 du TFUE

L'article 126 dispose : « Les États membres **évitent** les déficits publics **excessifs** ». La formule est intégralement reprise du texte du traité de Maastricht.

Même si un protocole annexé à ce traité est venu dès 1992 préciser ce qu'il fallait entendre par déficit "excessif", l'accent avait été mis par les commentateurs de l'époque, dans le cadre de considérations plus générales sur la portée contraignante des dispositions du droit de l'Union, sur les interprétations dont pouvait faire l'objet le terme "évitent".

Néanmoins, la question de l'inscription dans la Constitution du principe d'équilibre a été ravivée par le TSCG (cf. leçon 2) dont la ratification supposait que les Etats aient introduit dans leur droit interne une "**règle d'or budgétaire**" limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB. Après que le Conseil constitutionnel ait indiqué qu'une inscription dans la Constitution n'était pas indispensable à condition de prendre « *des dispositions organiques ayant l'effet imposé* » ([décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012](#)), on sait que c'est la [loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques](#) (cf. leçon 3 - section 4) qui a introduit pour la première fois en droit interne ces prescriptions relatives au déficit structurel. Leur portée a été précisée par la **loi organique du 28 décembre 2021**, au travers des dispositions relatives à la programmation des finances publiques qu'elle introduit dans la LOLF (Cf. Leçon 3 – section 5).

Le concept d'équilibre budgétaire a ainsi pu faire l'objet d'interprétations successives, qui ne se sont pas toujours répercutées sur les soldes budgétaires annuels. Pourtant, à l'instar de tous les Etats, la France a eu – et a encore – recours à de multiples artifices qui lui permettent de se rapprocher de la lettre du principe mais qui, le plus souvent, dérogent évidemment à son esprit.

A. L'évolution des conceptions et des soldes budgétaires

Il est une observation constante : **les Etats modulent leurs interprétations du principe d'équilibre au gré des possibilités que leur donnent les circonstances économiques**. Ainsi, par des extrapolations que les théories keynésiennes autorisent d'ailleurs, la tendance est forte de se rallier à une conception stricte du principe tant que ces circonstances sont favorables, et d'en prôner une approche plus souple lorsque le contexte nécessite des politiques interventionnistes menant inévitablement à un déficit.

Dans les faits, cette forme d' "**opportunisme budgétaire**" permet avant tout aux Etats de tenter de justifier les déséquilibres qu'ils ne peuvent maîtriser. Mais cette adaptation de leurs conceptions à la réalité économique peut aussi être source de dérives, notamment si l'ampleur des déficits budgétaires que l'Etat s'autorise est sans commune mesure avec les déséquilibres économiques à corriger. La France n'échappe évidemment pas à ces tendances.

Pour tenter de schématiser ces évolutions sous la V^{ème} République, on peut d'abord constater que le **dogme de l'équilibre** est resté assez profondément ancré dans les conceptions de nos gouvernants au cours de ses deux premières décennies ; encore faut-il relativiser, car si cela est vrai la plupart du temps pour les opérations définitives de l'Etat, il demeure admis que ses charges temporaires puissent être financées par l'emprunt (Sur la distinction dépenses définitives / charges temporaires, cf. leçon 5). Il est vrai que la période des "Trente glorieuses" est a priori économiquement propice à une gestion budgétaire relativement sereine.

Cependant, les efforts faits à cette époque pour présenter des lois de finances initiales en très léger excédent (de manière purement symbolique) ne se traduisent pas véritablement dans les soldes d'exécution, qui font apparaître un déficit plus ou moins prononcé. C'est néanmoins au cours de cette période que la France a connu **les quatre seuls budgets exécutés en excédent de la V^{ème} République : 1970, 1972, 1973 et 1974**. Depuis cette date, tous les budgets français, sans exception, ont été présentés et exécutés en déficit.

Par la suite, le principe d'équilibre budgétaire a fait l'objet d'une **interprétation plus souple**. D'une part, les conséquences des chocs pétroliers et la fin des Trente glorieuses se manifestent par le retour à un contexte économique plus difficile. D'autre part, l'arrivée au pouvoir de la première majorité de gauche de la V^{ème} République amène un certain nombre des réformes structurelles en matière économique et sociale : leur coût financier parfois important accroît inévitablement les déficits, que les gouvernants s'efforcent de légitimer en se démarquant de la rigueur du principe d'équilibre. Il apparaît toutefois que les déficits d'exécution ne s'éloignent pas exagérément des déficits prévisionnels.

La phase suivante de cette évolution est de nouveau caractérisée par l'affirmation expresse d'un **attachement de principe à l'équilibre** ; la réduction des déficits constitue par voie de conséquence l'un des objectifs majeurs des gouvernants. Ceci tient non seulement au fait qu'une majorité de droite est de nouveau au pouvoir, mais aussi et surtout à l'approfondissement de la construction européenne : le traité de Maastricht est en effet intervenu entre temps, et la France doit donc, comme ses partenaires européens, se préparer à entrer dans la troisième phase de l'UEM en respectant des critères de convergence qui ont pour objet premier la saine gestion des finances publiques (cf. leçon 2). Dans ce contexte, il est évidemment délicat d'afficher de la distance par rapport à l'orthodoxie budgétaire européenne.

En savoir plus : Majorités politiques et équilibre budgétaire

Les alternances politiques françaises, et le constat corrélatif des nets changements d'approches du principe d'équilibre qui les accompagnent, conduisent à poser la question de savoir s'il existe, d'une manière générale, une conception de l'équilibre budgétaire "de gauche" et une autre "de droite".

Une vision théorique des choses pourrait en effet laisser à penser que la droite est plus attachée à l'orthodoxie budgétaire eu égard au libéralisme économique qui caractérise sa conception de la gestion publique, et qu'à l'inverse la gauche serait volontiers plus "keynésienne", usant des déficits publics pour mener des réformes structurelles et intervenir plus directement dans l'économie.

La réalité est loin d'être aussi tranchée, du moins en France, et les attitudes respectives de certains hommes politiques en la matière en témoignent. On évoque fréquemment, à cet égard, les thèses de [Raymond Barre](#) (cf. leçon 8). Cet universitaire, agrégé d'économie, et, avant tout, libéral convaincu, se plaisait pourtant à affirmer que le dogme de l'équilibre budgétaire n'était fondé sur aucune rationalité, et constituait une contrainte inutile ; il a d'ailleurs mis ses thèses en pratique, puisque toutes les lois de finances qu'il a élaborées ont été présentées et exécutées en déficit.

Désormais, le respect de ces critères européens demeure donc un objectif réaffirmé en permanence. Dans le prolongement de la crise économique de 2008, les Etats sont quasi contraints de proclamer de manière récurrente leur attachement à l'équilibre budgétaire. D'une manière générale, on peut d'ailleurs constater que la manifestation de cet attachement est souvent d'autant plus vigoureuse que l'équilibre est difficile à réaliser eu égard au contexte économique et politique : il n'est que de se référer aux multiples déclarations d'intention de la plupart des Etats membres de l'UEM !

En savoir plus : La loi française du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques

On peut évoquer ici, pour mémoire, la loi française d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques (cf. leçon 5) qui avait pour objet de ramener le déficit du budget de l'Etat à 2,5 % du PIB dans la loi de finances pour 1997, année de référence pour l'examen du respect des critères de convergence permettant l'adoption de la monnaie unique européenne.

Plus que le texte lui-même, dont l'intérêt essentiel réside dans un rapport qui lui est annexé et qui décrit notamment une stratégie de redressement des finances publiques qui s'avérera relativement inopérante, c'est ici la démarche qui est intéressante : en effet, l'affirmation législative de la détermination française à respecter les critères de convergence relève plus de la concession aux instances européennes et du gage de bonne volonté à l'égard de nos partenaires économiques, que de l'engagement véritable (d'autant qu'il s'agit là d'une simple "loi d'orientation").

De fait, lesdits critères seront respectés dans les délais, mais au prix d'un certain nombre d'artifices qui ne figuraient évidemment pas dans le texte de 1994 (cf. B).

Pour autant, les déficits publics demeurent parfois loin de répondre aux exigences européennes, et par conséquent à la rigueur du principe d'équilibre, comme en témoigne l'évolution des soldes budgétaires français.

SOLDES BUDGÉTAIRES DE LA FRANCE (*) **EN POURCENTAGE DU PIB**

2007	- 2,7
2008	- 3,3
2009	- 7,5
2010	- 7,0
2011	- 5,2
2012	- 4,8
2013	- 4,0
2014	- 3,9
2015	- 3,6
2016	- 3,6
2017	- 2,9
2018	- 2,3
2019	- 3,1
2020	- 8,9
2021	- 6,5
2022	- 4,7

Source : Insee, DGFIP, DGTrésor.

(*) Il s'agit ici du déficit public, et non du seul déficit du budget de l'Etat.

Il est important de rappeler ici que, dans le contexte de la pandémie de Covid-19 apparue en 2020, les exigences en matière d'équilibre qui résultent respectivement du Pacte de stabilité et de croissance et du TSCG ont été momentanément écartées par l'activation de clauses dérogatoires prévues par ces deux textes. Ces dérogations ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2023 en raison de la guerre en Ukraine (cf. leçon 2). Une réforme du PSC, validée par le Parlement européen le 23 avril 2024, vise à assouplir quelque peu la mise en oeuvre des exigences européennes en la matière (Cf. Leçon 2 - section 3 - § 2 - C).

Remarque

ACTUALITÉ :

Comme six autres de ses partenaires européens, **la France fait l'objet d'une procédure de déficit excessif depuis une décision du Conseil de l'Union européenne en date du 26 juillet 2024** (son déficit pour 2023 est évalué à 5,5 % de son PIB).

Par dérogation aux règles de l'UE récemment révisées, elle a disposé d'une période allant jusqu'à fin octobre 2024 pour faire parvenir aux instances européennes un **plan de réduction** desdits déficits. **La trajectoire budgétaire prévue par ce plan a été considérée comme crédible par la Commission européenne le 26 novembre 2024.**

Cf. Leçon 2 - Section 3 - § 2 - C (*in fine*).

B. Le recours à des artifices budgétaires

On sait que l'équilibre comptable des lois de finances ne reflète pas l'équilibre réel des Etats. Ces derniers sont en effet enclins à recourir à un certain nombre de procédés qui leur permettent notamment de présenter un solde budgétaire souvent plus optimiste que celui que refléterait la réalité. Cette attitude est certes partiellement commandée par la nécessité d'atténuer l'impact psychologique d'un déséquilibre trop important, qui pourrait avoir des effets néfastes sur les comportements des agents économiques et freiner encore de ce fait une activité économique nationale déjà en difficultés. Mais elle est aussi suscitée par le souci de respecter au mieux – du moins en apparence – un certain nombre d'exigences, qu relèvent à la fois de la bonne gestion des finances nationales et des références rigoureuses édictées notamment dans le cadre de l'UEM.

Remarque

S'il est aujourd'hui avéré que la Grèce avait dissimulé un certain nombre d'éléments de ses finances publiques aux instances qui, en juin 2000, ont examiné pour la deuxième fois sa situation au regard des critères de Maastricht, il est tout aussi patent que les onze Etats qui l'ont précédée dans la zone euro avaient, eux aussi, en leur temps, procédé à un certain nombre de dissimulations !

Plus concrètement, mais sans prétendre à l'exhaustivité, il convient de distinguer les artifices qui concernent la présentation des résultats financiers de ceux qui affectent la comptabilisation des opérations budgétaires.

Les premiers de ces artifices consistent essentiellement à jouer sur la **terminologie** utilisée lors de la **médiatisation des informations budgétaires**, en misant sur la méconnaissance de la matière chez les destinataires de ces informations, et plus particulièrement dans l'opinion publique. Ainsi, il est tentant d'entretenir la **confusion entre budget de l'Etat et budget général** (sur cette distinction, cf. le principe d'unité budgétaire : Leçon 6), ou d'insister sur le fait que les budgets annexes, eux, sont équilibrés (alors même qu'ils sont contraints à cet équilibre par la LOLF), ou encore d'évoquer le seul **solde primaire** pour exprimer le déficit (alors qu'on sait qu'il ne tient pas compte de l'importante charge de la dette).

Si ces pratiques, qui sont très courantes, ont indiscutablement pour objet direct l'auto-disculpation des gouvernants, elles peuvent néanmoins avoir l'avantage indirect d'amoindrir la portée négative que pourrait avoir l'annonce d'une situation financière difficile.

Les choses sont déjà plus contestables lorsque, comme on l'a vu, l'accent est plus volontiers mis sur le **solde prévisionnel** du budget que sur son **solde d'exécution** : alors même que seul le second traduit la réalité financière de l'Etat et devrait donc à ce titre en être la seule mesure pertinente, le premier, qui comme son nom l'indique ne s'appuie que sur des prévisions, est de ce fait le terrain de prédilection des surévaluations et sous-évaluations d'opportunité. Cela étant, ces artifices de présentation n'affectent pas le contenu même des documents budgétaires.

En revanche, les **artifices de comptabilisation** que les Etats peuvent pratiquer sont susceptibles de modifier l'imputation budgétaire de certaines ressources ou charges, de sorte que les résultats financiers produits s'écartent, parfois sensiblement, de la réalité. Pour autant, ces pratiques résultent pour la plupart d'interprétations de textes en vigueur et, si elles sont factices, elles ne sont pas illégales.

Il n'est pas question de les énumérer exhaustivement ici, mais on peut par exemple évoquer les **reports de crédits** : cette faculté, ouverte à l'article 15 II de la LOLF, permet sous certaines conditions de reporter des crédits non utilisés sur l'exercice budgétaire suivant (cf. leçon 6) ; si l'on considère qu'il n'y a pas là atteinte aux pouvoirs budgétaires du Parlement, il n'en demeure pas moins que les gestionnaires publics peuvent ainsi, en "économisant" sur les autorisations de dépenses actuelles, majorer d'autant celles de l'année à venir, et jouer ainsi sur l'équilibre de leur gestion.

On peut également se référer à la pratique des **"gels de crédits"**, qui consiste à mettre en réserve certains crédits autorisés par le Parlement, le plus souvent pour les utiliser ensuite au financement de dépenses non prévues par la loi de finances initiale : on conçoit aisément que la souplesse ainsi laissée aux gestionnaires peut être salutaire (on parle de "régulation budgétaire") pour optimiser la dépense publique, mais on peut malgré cela s'interroger sur le bien fondé de la demande initiale de crédits dont le gel ultérieur (les gels de crédits interviennent très souvent dès le début de l'année budgétaire) tendrait à démontrer qu'ils n'étaient pas indispensables ; le solde budgétaire ne devrait pas en principe s'en trouver affecté, sauf si l'action

budgétaire dont les crédits ont été gelés s'avérait en définitive inéluctable, et commandait alors l'octroi de crédits supplémentaires.

On évoquera enfin la "**période complémentaire**" (cf. leçon 6) prévue par l'article 28 de la LOLF, qui permet de comptabiliser recettes et dépenses budgétaires rattachées à un exercice budgétaire pendant les vingt premiers jours de l'exercice suivant : en principe sans effet sur le solde budgétaire de chacune des deux années concernées, cette procédure, prévue essentiellement pour ne pas entraver tout engagement de dépenses dans les derniers jours de l'exercice, n'en entraîne pas moins des complications d'ordre comptable, et donc un manque de clarté et des risques de confusion que la Cour des comptes a maintes fois dénoncés.

Il faut enfin évoquer ce que l'on désigne par le terme générique de "**débudgétisations**" (cf. leçon 6). En tant que procédés consistants à inscrire en dehors du budget de l'Etat certaines opérations qui auraient dû y figurer, ces débudgétisations, si elles modifient effectivement les masses respectives des recettes et des dépenses, ne devraient pas affecter le solde budgétaire. Mais la réalité de ces pratiques très anciennes peut être plus nuancée.

Lorsqu'à l'époque des finances publiques classiques on avait recours à des budgets extraordinaires pour les opérations de guerres ou de grands travaux notamment, et ce à seule fin de permettre de respecter à la lettre le principe d'équilibre, on ne faisait en somme que "débudgétiser" !

Aujourd'hui, les débudgétisations prennent des formes moins structurées, notamment par l'externalisation d'opérations qui incombait à l'Etat vers des structures diverses : collectivités territoriales, institutions financières spécialisées et autres structures dotées de l'autonomie juridique. Or ces procédés ne sont pas toujours favorables, loin s'en faut, à l'équilibre du budget de l'Etat, car si la débudgétisation implique a priori que l'Etat qui se soustrait ainsi à des dépenses tende à réduire son déficit, il est le plus souvent amené à apporter des compensations financières aux organismes vers lesquels la débudgétisation est opérée.

Toutes ces pratiques contribuent en outre à porter atteinte à la transparence des résultats financiers de l'exercice budgétaire.

Section 2. Un principe plus récemment consacré : la sincérité budgétaire

C'est la question de la "transparence" des données budgétaires qui est à l'origine de la reconnaissance du principe de sincérité budgétaire en droit français. Une certaine suspicion a toujours pesé – et ce dans tous les pays – sur la fiabilité des prévisions budgétaires soumises à l'approbation des parlementaires. En France, on sait que les projets de lois de finances sont élaborés exclusivement par le Gouvernement (cf. leçon 8) avant d'être votés par le Parlement (cf. leçon 9) au nom du principe du consentement à l'impôt (cf. leçon 1).

La question de la transparence des évaluations des recettes et dépenses et des informations transmises aux assemblées a revêtu une acuité telle que, dans les années 1990, un nouveau concept, la "sincérité budgétaire" a fait son apparition dans notre droit à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel, avant d'être consacré par la LOLF en 2001.

§1. L'affirmation initiale du principe de sincérité par le Conseil constitutionnel

Les parlementaires ont très fréquemment évoqué, dans leurs multiples saisines du Conseil constitutionnel en matière financière (cf. leçon 10), l'absence de "**transparence**" des projets de lois de finances, et plus précisément des **dissimulations** délibérées, voire des **falsifications** des chiffres. Ils visaient par ce moyen à faire respecter leurs droits en tant que représentation nationale, en arguant de ce que les prévisions budgétaires gouvernementales qui leur étaient soumises ne correspondaient pas à la réalité économique et financière.

Longtemps, le Conseil n'a pas donné suite à ces moyens, se retranchant pour les écarter derrière les principes d'**unité** (par exemple en considérant que certaines débudgétisations alléguées n'y portaient pas atteinte) ou d'**universalité** (notamment en ce qui concerne la répartition des masses budgétaires), dont il vérifiait par ailleurs la correcte application (Sur les principes d'unité et d'universalité budgétaires, cf. leçon 6). Puis il a fini par répondre plus directement aux préoccupations des requérants.

A. La construction jurisprudentielle

A partir de **1993** (décisions n°93-320 DCdu 21 juin 1993 et n°93-330 DCdu 29 décembre 1993), les auteurs des saisines évoquent plus explicitement l'absence de "**sincérité**" de la loi de finances ; le Conseil reprendra lui-même ce terme dans ses décisions ultérieures (cf. notamment décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994). En effet, en 1994, il accepte expressément de se prononcer sur « **la sincérité de la présentation générale de la loi de finances** » ; il se contente néanmoins, dans sa décision, d'énoncer que les dispositions contestées de la loi de finances « *ne méconnaissent aucun principe constitutionnel* ». Il affine toutefois sa position dès l'année suivante (décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995), en se référant, selon ses propres termes, au « **principe de sincérité budgétaire** » ; mais il écarte le moyen des requérants, considérant qu'en l'occurrence « *le grief tiré d'une méconnaissance du principe de sincérité du budget ne saurait (...) être accueilli* ». Pour autant, et sous la pression persistante des parlementaires, le Conseil n'en a pas moins progressivement érigé la sincérité au rang des principes budgétaires dont il lui appartient de vérifier le respect : il lui confère ainsi une **valeur constitutionnelle**.

Par la suite, quasiment toutes les saisines du Conseil constitutionnel relatives à des lois de finances initiales, et une part importante de celles concernant des lois de finances rectificatives ou des lois de règlement, pourront donc s'appuyer sur l' "absence de sincérité" (ou l' "insincérité") du texte déféré. Bien qu'aucune n'ait à ce jour abouti, le principe est néanmoins reconnu.

B. Les fondements du principe

Le Conseil constitutionnel n'a pas explicitement motivé ses décisions. Tout au plus se contente-t-il d'entériner une relation entre la sincérité et le respect nécessaire des pouvoirs du Parlement : ainsi, en 1994, reprenant les termes de la saisine, il associe « *la sincérité de la présentation générale de la loi de finances et la méconnaissance alléguée des droits du Parlement* » ; en 1995, il reprend également les moyens des requérants, selon lesquels la disposition contestée « *contrevient au principe de sincérité budgétaire et par suite à l'obligation d'information du Parlement* ».

Plus concrètement, les auteurs de la saisine et le Conseil constitutionnel (puisqu'il n'en contredit pas les termes) rattachent directement la sincérité de la loi de finances à ce qui fonde depuis toujours les grands principes classiques du droit budgétaire français, à savoir le **principe du consentement à l'impôt**, énoncé à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Ce faisant, on s'inscrit dans une logique incontestable : la représentation nationale ne peut en effet consentir efficacement aux prélèvements fiscaux et aux dépenses qu'ils sont destinés à financer que si les données chiffrées qui sont soumises à son approbation sont fiables et reflètent la réalité économique et financière.

Néanmoins, la notion-même de sincérité se distingue fondamentalement des autres grands principes budgétaires, en ce qu'elle constitue avant tout un **concept abstrait et à connotation morale**. A titre de comparaison, on sait que les principes d'annualité, d'unité et d'universalité (cf. leçon 6) ont un contenu éminemment concret, et que leur respect est juridiquement assuré par l'existence de règles et de procédures précises qui entourent l'élaboration et l'exécution de la loi de finances ; dès lors toute atteinte qui leur serait portée est a priori aisément décelable. En revanche, le principe de sincérité ne présente pas ces caractéristiques. On ne peut d'ailleurs que constater que le Conseil constitutionnel se limite à rejeter au cas par cas les arguments des requérants : il écarte certes l' "insincérité" des dispositions contrôlées, mais ne définit pas pour autant le contenu de la "sincérité". On verra d'ailleurs à cet égard que les précisions qui seront apportées ultérieurement par la LOLF (cf. §2) ne suffiront pas à mieux cerner les composantes de ce concept par essence abstrait.

De surcroît, sa forte connotation morale rend sa définition plus complexe encore, dans la mesure où, d'une manière générale, l'évocation de la sincérité renvoie le plus souvent à une personne (et à son attitude) et non à une chose ou à un fait (et à leurs conséquences). Dès lors, l'appréciation d'une mise en œuvre correcte du principe de sincérité en matière de lois de finances conduit inmanquablement à prendre en considération, non pas tant les conséquences juridiques et matérielles des dispositions frappées de suspicion, que les intentions et le comportement de leurs auteurs. Il est vrai que l'on pourrait tout autant suspecter une intention moralement condamnable à l'origine de toutes les transgressions des autres principes budgétaires, mais la pratique prouve que ce sont alors directement leurs effets financiers qui sont contrôlés sans que cela rejaille nécessairement sur leurs auteurs. En matière de sincérité, c'est la connotation morale du terme qui conduit à une vision différente.

L'identification d'une disposition "insincère" dans une loi de finances apparaît donc jusque-là particulièrement délicate. Le législateur organique de 2001, dont on sait par ailleurs qu'il s'est largement inspiré de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. leçon 10) a choisi de reprendre ce principe.

§2. La consécration du principe de sincérité par la LOLF

La "sincérité" en tant que telle apparaît à deux titres dans la LOLF. L'article 27 dispose en effet que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » ; mais cette exigence de **sincérité des comptes** (cf. leçons 11 et 12), si elle n'est pas sans lien avec la **sincérité du budget**, doit néanmoins en être distinguée.

Ce sont donc ici essentiellement les dispositions du titre III ("Du contenu et de la présentation des lois de finances") de la LOLF, et plus particulièrement de son chapitre premier, qui nous intéressent. Ce chapitre est intitulé "Du principe de sincérité", et comporte deux articles, les **articles 32** et **33** ; il s'efforce d'apporter quelques précisions sur le contenu du principe, mais il n'en facilite pas pour autant la mise en œuvre.

Remarque

L'article 33 n'apporte rien au principe proprement dit. Il se limite à en tirer les conséquences, en termes d'information du Parlement, en précisant que lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat, leurs conséquences sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances.

A. Les contours de l'exigence de sincérité

L'article 32 commence par énoncer le principe de sincérité budgétaire en précisant l'étendue de son champ d'application : « **Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat** ». Trois observations s'imposent d'emblée.

- D'une part, la LOLF n'apporte pas à la notion de sincérité budgétaire une définition précise qui aurait pu estomper le flou laissé par le Conseil constitutionnel ; il est vrai que, même en dehors du droit budgétaire, il s'agit d'une notion aux contours variables et susceptible d'interprétations subjectives, et que sa transposition aux finances publiques n'en est pas facilitée.
- D'autre part, parce que l'article 32 vise simultanément les **ressources** et les **charges** inscrites dans la loi de finances, l'exigence de sincérité s'étend sans conteste au **solde** budgétaire, qui se doit, lui aussi, d'être sincère ; on mesure d'ailleurs mieux ainsi la complémentarité précédemment évoquée des principes d'équilibre et de sincérité, à travers l'évidente nécessité de disposer de données chiffrées fiables pour pouvoir apprécier de manière pertinente le déficit de l'Etat.
- Enfin, il faut de nouveau rappeler que la loi de finances est un acte de prévision, et que par conséquent les ressources et les charges qui y figurent ne peuvent qu'être le résultat d'évaluations, par définition approximatives et aléatoires ; il faut donc en déduire que le principe de sincérité budgétaire ne peut exiger la parfaite exactitude des données chiffrées contenues dans la loi de finances, mais, seulement, que leur évaluation ait été effectuée de façon sincère.

Sur ce dernier point, l'article 32 tente d'apporter des précisions. Il dispose en effet, à la suite de son affirmation du principe, que la sincérité des ressources et des charges « **s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler** ».

A priori, ces références paraissent constituer les précisions attendues en matière d'appréciation de la sincérité d'une loi de finances, d'autant qu'elles tiennent compte de son caractère prévisionnel.

Néanmoins, il importe de rappeler (cf. leçon 8) que les **informations** évoquées ici sont essentiellement celles relatives à l'évolution du contexte économique, et qu'elles sont élaborées et médiatisées par le seul ministère de l'économie et des finances. De surcroît, c'est ce même ministère qui a compétence exclusive pour effectuer les **prévisions** ("raisonnables") qui se concrétiseront dans les données budgétaires chiffrées. Dès lors, l'ensemble du contenu de la loi de finances – ou du moins du projet de loi de finances – relève d'une seule et même source, sans que des évaluations contradictoires soient possibles au plan national : là se trouve sans doute un élément qui pourrait permettre, sinon de jeter le doute, du moins de fonder quelques suspicions sur les dispositions de la loi de finances.

Remarque

Le Conseil constitutionnel a semble-t-il pris la mesure de ce risque, et d'une manière plus générale de la fragilité des références, puisqu'il a cru bon de préciser que la disponibilité des informations doit en principe s'apprécier à la date du dépôt du projet de loi de finances, mais que, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation, ces données peuvent être actualisées au cours de la procédure parlementaire (cf. notamment décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003).

Il est intéressant de noter ici que la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques reprend exactement ces dispositions à propos des lois de programmation des finances publiques. Son article 6 dispose en effet : « *La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques. Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

B. La difficile mise en œuvre du principe de sincérité

Force est de constater que les dispositions de la LOLF n'ont pas permis de rendre plus précis le contenu et la portée du principe de sincérité budgétaire. L'appréciation de sa mise en œuvre demeure donc toujours incertaine.

Pourtant, avant sa promulgation (et comme cela est obligatoire pour toutes les lois organiques) la LOLF a été soumise au Conseil constitutionnel (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001), qui a émis diverses **réserves d'interprétation** (cf. leçon 10) dont certaines concernent, justement, les dispositions relatives au principe de sincérité budgétaire.

Exemple

Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 – Extraits :

« 59. Considérant que le chapitre Ier est intitulé "Du principe de sincérité" et comprend les articles 32 et 33 ; »

- Quant à l'article 32 :

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : "Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler" ; qu'il en résulte que **le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances** ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, **la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances** ;

61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution ; ».

- En premier lieu, le Conseil, s'appuyant sur le caractère évaluatif et prévisionnel de la loi de finances initiale, confirme la nécessité de prendre en compte les incidences des prévisions dont la sincérité est contestée sur l'équilibre de la loi de finances.

Il faut toutefois préciser ici, d'une part, que l'article 32 de la LOLF n'évoque pas lui-même cet équilibre, et, d'autre part, que c'est en réalité le solde proprement dit de la loi de finances qui est ici visé, qu'il soit équilibré ou pas (sur l'amalgame qui est souvent fait entre "équilibre" budgétaire et "solde" de la loi de finances, cf. section 1). De surcroît, dans ce cadre, le Conseil précise qu'il conviendra, pour apprécier la sincérité d'une loi de finances, de mettre l'accent non pas tant sur les aléas inhérents à la prévision budgétaire que sur « l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances », formule que le Conseil constitutionnel reprendra expressément dans la plupart de ses décisions ultérieures.

L'introduction expresse de ce **critère intentionnel** éclaire certes un peu le débat, en conférant aux aléas de la prévision un caractère secondaire dans l'appréciation de la sincérité budgétaire ; mais à l'inverse, elle renforce sensiblement l'aspect éthique du principe – et par voie de conséquence la subjectivité de son appréciation – puisque l'intention doit désormais prévaloir sur les effets.

En réalité, le Conseil avait déjà quelque peu amorcé cette orientation, puisque dès 1999 (décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999), il avait considéré que les évaluations de recettes contestées n'étaient pas « entachées d'une erreur manifeste ».

- En second lieu, le Conseil précise en 2001 que la portée du principe de sincérité budgétaire doit différer selon qu'il s'agit des lois de règlement ou des autres lois de finances.

Pour les premières en effet, la sincérité « s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes » : le Conseil effectue ainsi un rapprochement, que la LOLF n'exprime d'ailleurs pas explicitement, entre sincérité budgétaire et sincérité des comptes ; cela étant, il ne fait que tenir compte de ce que la loi de

règlement est la seule de toutes les lois de finances qui n'a pas un caractère évaluatif, et il en tire donc les conséquences en faisant ici de la fiabilité des chiffres l'un des critères de leur sincérité.

En dépit des dispositions de la LOLF et des apports complémentaires du Conseil constitutionnel, le principe de sincérité budgétaire n'a toujours pas trouvé dans notre droit budgétaire une place comparable à celle des autres grands principes. En témoigne notamment le fait que, depuis sa reconnaissance, ce principe a été inlassablement invoqué à l'appui des saisines du Conseil par les parlementaires, sans qu'aucune disposition de loi de finances ne soit jamais invalidée sur son fondement.

La cause en est indiscutablement dans le caractère abstrait et moral du concept même de sincérité, qui, à la fois, introduit une inévitable part de subjectivité dans son appréciation concrète et sous-entend un jugement moral de l'auteur des mesures contestées.

Pourtant, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de déceler des dispositions qu'il a considérées comme entachées d'insincérité dans une loi de finances ; mais il ne les en a pas pour autant censurées, arguant de ce que « *l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution* » (décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997).

Remarque

Sans aller jusque-là, la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances pour 2010 (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009) témoigne indirectement de sa retenue en la matière :

« *Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles (...)* ».

Le Conseil a d'ailleurs plusieurs fois repris, depuis, l'argument selon lequel il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* », pour réaffirmer qu'il ne lui appartient pas « *d'apprécier le montant des crédits (...) ouverts en loi de finances* », notamment dans sa décision relative à la loi de finances pour 2015 (décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014).

Certes, à la lumière des développements précédents, on comprend aisément que le Conseil n'ait pas jugé l'invalidation opportune. Néanmoins, cette attitude implique que la sincérité budgétaire constitue finalement un principe à géométrie variable ; en outre, elle en affaiblit considérablement le poids juridique en affirmant, en substance, que ce principe n'aurait pas une portée absolue.

Par ailleurs, il importe de mentionner que le Conseil d'Etat (CE, 15 juillet 2010, Région Lorraine) a précisé que « *le principe de sincérité des lois de finances n'est pas au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution, au sens de son article 61-1* », l'écartant ainsi des mécanismes de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). (Sur la QPC : Cf. [Cours UNJF : Droit constitutionnel - La V^{ème} République – Elina LEMAIRE – Leçon 8](#)).

L'ensemble de ces considérations amène, pour conclure, à s'interroger sur la portée du principe de sincérité budgétaire. En effet, si la rigueur des données chiffrées des lois de finances, malgré leur caractère prévisionnel, a pu un temps prévaloir en tant que critère déterminant de nos finances publiques, la logique de résultats de la LOLF, confrontée à la réalité des politiques publiques, pourrait bien avoir modifié la donne : la fongibilité des crédits et les nécessités de la régulation budgétaire conduisent en effet aujourd'hui à relativiser cette rigueur, au profit de l'efficacité des mesures adoptées et de l'efficacité des résultats de la gestion financière de l'Etat.

Enfin, il est patent que la diversité des interprétations possibles de la notion de sincérité budgétaire peut conduire à des divergences d'appréciation. Ainsi, en juin 2017, dans le cadre plus général d'un audit intitulé "[Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques](#)" réalisé après l'élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République, la Cour des comptes a déploré qu'« *aucun dispositif (...) ne permet(te) aujourd'hui de s'assurer de la sincérité des prévisions de finances publiques en amont de leur approbation par le Parlement* ». Il est d'ailleurs important de noter qu'en l'occurrence, la Cour a expressément estimé que « *la loi de finances pour 2017 (...) présente des biais de construction qui en affectent la sincérité* ».

», alors même que le Conseil constitutionnel, directement appelé à statuer sur cette question, n'avait pas, en son temps, relevé de telles insincérités.

Eu égard aux retards importants dans l'adoption de la loi de finances pour 2025, et aux multiples péripéties qui ont marqué l'élaboration du PLF (Cf. Leçon 8 section 2), le non-respect des délais respectivement prévus par la Constitution et par la LOLF avait été invoqué par les requérants en tant qu'atteintes substantielles « *aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » ; mais ce grief a été écarté par le Conseil constitutionnel.