



Éditorial : Équilibre budgétaire et Covid-19 : De la vanité d'un principe

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2020/3 N° 151 , PAGES V À XI
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.151.0000a

Date de mise en ligne : 10/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2020-3-page-V?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Éditorial

Équilibre budgétaire et Covid-19 : De la vanité d'un principe

Il y a encore peu de temps, l'équilibre budgétaire, voire même l'excédent, était considéré comme un Saint Graal qu'il était indispensable d'atteindre. Inversement la dette était appréhendée comme le mal quasi absolu qu'il fallait absolument éviter ou maîtriser. Or, depuis la crise du coronavirus les politiques qui sont menées par l'Union européenne comme par les États pour tenter de la juguler font prédominer le « quoiqu'il en coûte ». Si bien que l'équilibre budgétaire est jeté aux orties et quant à la dette les critiques dont elle faisait l'objet sont passées aux oubliettes. Pour le secteur public, mais aussi pour le secteur privé, l'emprunt apparaît comme la seule voie de recours pour vaincre la crise sanitaire et la crise économique qu'elle engendre. Un tel oubli de l'équilibre budgétaire, ce totem essentiel de ce qui a été dénommé « la *nouvelle gestion publique* », n'est pas seulement le produit d'un vent de panique provoqué par un cataclysme dont on peut imaginer les effets catastrophiques à venir. Quitte à surprendre, cet oubli est aussi le révélateur de la vanité de ce qui est avant tout un idéal posé en principe qui a trouvé ses forces en s'enracinant dans un terreau extra-financier.

La notion d'équilibre qui fait partie d'un fonds ancestral, d'un savoir partagé, d'un sens commun jouant un rôle tout autant interprétatif que rassurant des phénomènes sociaux, déborde largement le domaine des finances. Explicatif et sécurisant, le principe d'équilibre en soi a toujours été entendu comme source de stabilisation d'un environnement ressenti comme fragile, changeant, secret et finalement angoissant. Prenant ses racines dans l'Antiquité à la fois du côté de la philosophie mais aussi de la technique, l'équilibre figure parmi les principes essentiels pour fonder un fonctionnement stable de l'univers. Le cosmos est par exemple conçu alors comme un ensemble harmonieux dont la terre constitue le pivot immobile autour duquel les astres se maintiennent en équilibre.

Spéculative dans un premier temps cette vision du monde va se fondre, au 17^e siècle, avec les découvertes mises à jour par la « mécanique » qui s'était elle-même développée sur la base de la notion d'équilibre depuis l'Antiquité¹. Les sciences physiques et naturelles associées vont ainsi être porteuses d'une image pérenne, celle de l'équilibre naturel. Cette approche va se renforcer au 18^e siècle lorsque les mathématiques vont s'étendre au champ social et que l'on en viendra même à estimer avec Melon que « tout est réductible au calcul »². C'est aussi à travers les sciences de la nature que seront appréhendés les phénomènes économiques et politiques et que de l'observation de la nature on voudra dégager des règles transposables aux rapports sociaux. « Ce que doit faire la politique est donc de s'abandonner au cours de la nature »³ écrira Turgot à la suite de Quesnay, chef de file de l'École physiocrate.

De cette certitude qui alimente les premières théories économiques libérales il va être déduit que l'État et ses finances doivent être neutres. L'intervention publique est jugée être un mode de régulation artificiel contraire aux lois économiques naturelles. La neutralité de l'État trouve ainsi sa légitimité dans une science qui s'émerveille de l'équilibre parfait régnant au sein d'un ordre naturel posé comme providentiel. Il en sera rapidement conclu que les recettes et les dépenses publiques doivent être exactement ajustées afin d'assurer cette neutralité. C'est ainsi que l'équilibre budgétaire de l'État va être considéré comme la condition de l'équilibre économique et plus largement de l'équilibre général de la société. Son essence est l'ordre autrement dit la sécurité des biens et des personnes. Cette sécurité, chacun doit en payer le juste prix c'est-à-dire l'impôt. Au final, l'État occupe une position apparemment paradoxale car il joue un rôle de stabilisateur tout en étant lui-même soumis à la loi du marché.

En effet, l'équilibre dont il a été question jusqu'ici demeure un équilibre statique qui n'est pas en adéquation avec une société qui se présente depuis déjà le 18^e siècle comme évolutive et dynamique. Avec les Lumières le mouvement est même reconnu comme une des caractéristiques du progrès. Mais il faudra attendre le 19^e siècle pour que commence à se forger une pensée associant staticité et mouvement, ordre et progrès. Cette pensée, toujours ancrée dans

1. Le premier traité de mécanique, d'un auteur inconnu, date de l'antiquité grecque et expose la théorie de la balance. La théorie des corps flottants d'Archimède et sa mécanique serviront plus tard de base à la pensée des savants de la Renaissance. Sur ces points cf. R. DUGAS, *La mécanique au 17^e siècle*, Éditions du Griffon, 1954.

2. J.-F. MELON, *Essai politique sur le commerce*, 1736.

3. Lettre au Contrôleur général du 4 décembre 1773.

une métaphore naturaliste, développe alors l'idée d'un équilibre dynamique⁴. Cependant, la notion d'équilibre budgétaire n'épouse pas cette conception pourtant portée par les scientifiques. Au regard du budget on reste attaché à un équilibre arithmétique.

L'équilibre budgétaire continue à être posé comme un principe facteur de stabilisation de la société. Cette vision mathématique et statique de l'équilibre est aussi renforcée par une conception familialiste de la gestion publique laquelle est parfaitement exprimée par F. Roosevelt dans un discours de 1932 : « Tout gouvernement comme n'importe quelle famille peut, pour une année, dépenser un petit peu plus qu'il ne gagne. Mais vous et moi savons que continuer dans ce sens signifie la pauvreté dans la maison »⁵. L'approche est déterminante dans le choix des moyens financiers à utiliser. L'impôt doit être la ressource principale mais il ne doit pas « empiéter sur le domaine réservé à l'initiative individuelle »⁶ tandis que l'emprunt doit être limité voire même proscrit. Comme l'écrivait A. Johnson, « le chemin qui mène à une dette excessive est pour un État le chemin du diable »⁷.

La conception animée par une pensée nouvelle selon laquelle le déséquilibre peut être positif à condition de le maîtriser car il est producteur de mouvement, d'énergie, n'a pas immédiatement modifié la conception de l'équilibre budgétaire portée jusqu'alors par les juristes et les économistes spécialistes des finances publiques.

Ce n'est que lorsque le poids des dépenses publiques commence à prendre de l'ampleur, notamment lors de la première guerre mondiale mais plus encore avec la crise de 1929, que l'on va commencer à admettre qu'un budget de l'État déséquilibré peut être source d'un rééquilibrage de l'économie. On le sait, J.M. Keynes soutiendra avec vigueur l'idée qu'il convient d'adopter un raisonnement global et dynamique en matière budgétaire et que le déséquilibre peut remplir une fonction positive. Autrement dit que les finances publiques ne sont pas

4. Cf. M. BOUVIER, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986 (préface du doyen G. VEDEL).

5. Cette idée est présente depuis l'Antiquité, on la retrouve chez Platon in *Le politique*. On la retrouve à différentes périodes de l'Histoire par exemple sous la plume d'A. de Montchrestien dans son *Traité d'économie politique* (1615) : « Le bon gouvernement domestique, à le bien prendre, est un patron, un modèle du public ». La même conception est aussi présente dans les écrits du prix Nobel d'économie, J. BUCHANAN : « Mes idées sont très proches de celles qui ressortissent du sens commun du citoyen ordinaire... Les conséquences économiques d'un financement du déficit budgétaire par l'emprunt sont les mêmes... dans les conceptions de n'importe quelle unité économique, que ce soit une personne, une famille... », *The economic consequence of deficit* in revue *Economia delle scelte pubbliche* n° 3, 1986.

6. R. STOURM, *Systèmes généraux d'impôts*, Éditions Guillaumin et Cie, 1905.

7. A. JOHNSON, « Debt and devil », *Yale Review*, Vol. XXVI, 1953.

assimilables aux finances privées. Alors que l'après-Seconde Guerre mondiale aurait pu laisser penser que les conceptions keynésiennes étaient solidement installées, la crise de l'État-providence provoquée par les deux chocs pétroliers des années 1970 a été suivie d'un retour en force vers une représentation arithmétique de l'équilibre budgétaire. Retour qui pourtant peut paraître parfaitement anachronique au regard de la diversification des sociétés contemporaines en une multitude de centres de décisions lesquels rendent parfois difficile une définition exacte de ce que sont les deniers publics.

Au final, l'actuelle complexification des circuits financiers publics comme la nécessité d'avoir à répondre aux aléas de tous ordres, voire aux catastrophes, qui peuvent survenir dans un environnement général de plus en plus imprévisible et dangereux, comme on a pu récemment le constater, conduisent à se demander si un tel type d'équilibre a encore un sens. Cela ne signifie pas pour autant qu'il serait pertinent de s'en remettre à une approche interventionniste de l'État. Outre qu'une telle direction irait à l'encontre d'une libéralisation de l'économie bien ancrée dans les faits, l'État actuel n'a plus la capacité d'action qu'il pouvait avoir durant les Trente Glorieuses.

Il ne s'agit pas non plus de laisser les politiques budgétaires sombrer dans une confiance aveugle dans des techniques de gestion qui atteignent parfois des degrés de sophistication particulièrement élevés au risque de conduire vers une cybernétique financière⁸. Une telle dérive qui remet en cause le pouvoir de décision politique constitue non seulement une menace pour la démocratie mais peut également être à l'origine d'erreurs graves au regard des choix de politiques publiques comme de leur mise en œuvre.

Mieux. La notion d'équilibre budgétaire, sous ses différentes conceptions, est source de quiproquos voire même de mise en danger d'une société. En réalité, si tant est qu'il puisse y avoir une « règle d'or » en matière de gestion des finances publiques, ce devrait plutôt être celle qui consisterait à rendre leur pouvoir à des décideurs politiques ayant constamment à l'esprit que le budget d'une collectivité publique exprime, au-delà de son aspect quantitatif évident et d'une bonne gestion indispensable, des choix qualitatifs fondés sur le bien-être actuel et futur des citoyens. On ne peut se borner à évaluer à l'aune d'indicateurs chiffrés des actions qui concernent des secteurs aussi

8. Cf. M. BOUVIER, « Vers une cybernétique financière ? » in *Alternatives économiques* n° 240-2005 ; cf. également « Utopie technicienne et cybernétique financière publique », in *RFFP* 2015, 129.

sensibles pour le bien-être de l'homme et pour l'avenir d'une société que ceux de la santé, de l'éducation ou de l'environnement.

Dans cette perspective, il importe que la représentation politique définisse une stratégie pour les finances publiques. Il ne s'agit pas pour l'État, on l'a dit, de renouer avec une attitude interventionniste qui, si elle a pu être efficace en son temps, ne relève plus aujourd'hui que d'un imaginaire sublimé.

Cette stratégie doit prendre forme dans un cadre international et, dans l'immédiat, dans le cadre européen. De ce point de vue, si la suspension des règles européennes de limitation des déficits et de l'emprunt publics était nécessaire, il ne faudrait pas que cette décision devienne le signal d'un éclatement des politiques financières publiques des pays membres de la zone euro et plus largement des États de l'Union européenne.

Un dispositif structurant et renforçant les rapports financiers des États est donc indispensable. À cet égard, il convient de souligner l'importance de l'initiative prise par la commission européenne avec la proposition de plan de relance, « EU next generation », qu'elle a annoncée le 27 mai 2020 et qui a été âprement discutée du 17 au 21 juillet et amendée par le Conseil européen. Ce plan consiste dans l'émission d'un emprunt de 750 milliards d'euros au nom de l'Union européenne. Ce dernier sera ensuite réparti entre les États pour 390 milliards d'euros sous forme de subventions et 360 milliards d'euros sous forme de prêts.

Bien que fondé sur l'idée que les États européens forment un système et par conséquent que les dysfonctionnements de l'un d'entre eux peuvent être préjudiciables pour tous les autres comme l'a souligné la chancelière allemande, Angela Merkel⁹, la concrétisation de ce plan se heurte à nombre d'obstacles dont certains ont pu être éliminés. Le premier de ces obstacles résidait dans le fait qu'il fallait une décision favorable de 27 pays ce qui n'était pas une mince affaire ; le second était également de taille car l'adoption du plan nécessitait l'engagement des États dits « frugaux », l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède qui doutent du « sérieux budgétaires » de certains États du Sud. Le Conseil européen s'est d'abord réuni par vidéoconférence le 18 juin 2020 pour débattre du plan de relance et du cadre financier

9. La chancelière allemande, Angela Merkel, et le président français, Emmanuel Macron, avaient déjà avancé l'idée, le 18 mai, d'un emprunt mutualisé de 500 milliards d'euros pour aider les pays les plus en difficulté du fait de la crise. Entretien au journal Le Monde du 28-29 juin 2020 : « Il est dans l'intérêt vital de tous les États membres de maintenir un marché unique fort ».

pluriannuel 2021-2027. Malgré une volonté de réussir face au danger considérable auquel ils sont confrontés, les États ont néanmoins laissé apparaître de forts désaccords. Lors de son intervention à l'issue de cette réunion le président Charles Michel a toutefois déclaré : « Nous avons pu constater que, sur des différents points un consensus se fait jour, ce qui est très positif. Mais en même temps nous ne sous-estimons pas les difficultés ». Les États du Sud étaient opposés à toute réduction du montant des subventions. Quant aux « frugaux », ils se sont montrés fermes sur le fait que les aides ne pourront être accordées sans la mise en place de réformes ayant pour cible la réalisation des objectifs prioritaires de la commission et les investissements en matière de transition climatique et numérique. Les pays de l'Est se sont eux montrés majoritairement favorables au plan. C'est alors qu'il a été décidé une réunion en présentiel à la mi-juillet et, malgré les réticences qui se sont alors exprimées, un accord a donc pu être conclu. Des concessions¹⁰ ont été faites de part et d'autre et on peut donc estimer qu'un nouveau pas a été franchi dans la voie de l'institutionnalisation de plus de solidarité entre les États membres de l'Union.

Il faut également observer que le financement du plan de relance a conduit la commission à s'interroger sur la création de taxes nouvelles permettant de dégager des ressources propres. La commission a suggéré une taxe sur les Gafa, une taxe sur les plastiques non réutilisables, une taxe carbone sur les importations en provenance des pays les plus pollueurs et une taxe sur les transactions financières¹¹. Il s'agirait là de financements autonomes par rapport aux États. D'ores et déjà, pour rembourser l'emprunt, le Conseil, dans ses conclusions, relève qu'« au cours des prochaines années, l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres ». En attendant, il a été décidé de créer « une contribution nationale calculée en fonction du poids de déchets d'emballages en plastique non recyclés ». Cette taxe entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Par ailleurs, la commission devra présenter, au premier semestre 2021, un

10. Par exemple, selon l'accord du 21 juillet « pour la période 2021-2027, des corrections forfaitaires réduiront la contribution annuelle basée sur le Revenu national brut (RNB) du Danemark, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède et... de l'Allemagne ». Il s'agit d'une augmentation du rabais sur leur contribution pour la période 2021-2027. L'Autriche obtient un rabais sur sa contribution de 565 millions d'euros (+ 138 %), le Danemark 377 millions d'euros (+ 91 %), la Suède 1 069 millions d'euros (+ 34 %), les Pays-Bas 1 921 millions d'euros (+ 22 %), l'Allemagne 3 671 millions d'euros (sans changement). Il est ajouté par le texte que « ces réductions brutes sont financées par tous les États membres en fonction de leur RNB ».

11. Le produit total de ces impôts a été évalué à 40 milliards d'euros.

certain nombre de propositions concernant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ainsi qu'une redevance numérique ; une taxe sur les transactions financières est également évoquée. On l'a deviné, une telle proposition combinée avec un emprunt mutualisé au niveau de l'Union européenne pourrait constituer l'ébauche d'une matrice pouvant conduire vers une forme de fédéralisme.

Il semble donc maintenant clair que la crise économique engendrée par la Covid-19 remet en question nombre de dogmes posés dans le cadre de l'UE. Cette crise sans précédent montre à l'évidence qu'elle est celle d'un modèle politique.

Si la concrétisation d'une telle évolution paraît aujourd'hui difficile compte tenu de l'opposition de nombreux États, le sujet est d'une telle importance qu'il devrait être poursuivi non pas seulement sur le terrain des négociations financières mais également sur celui du débat théorique. Il est en effet urgent et même crucial d'élaborer et mettre en œuvre une doctrine de la gouvernance financière publique qui ne s'arrête pas aux portes des États. Il est tout aussi crucial de construire une doctrine européenne qui pose clairement la question du fédéralisme financier, autrement dit du fédéralisme politique. L'heure n'est plus au bricolage ni au replâtrage dans le monde interconnecté d'aujourd'hui. Elle est à la création d'institutions politiques solides et appropriées à ce monde.

Michel BOUVIER