

« La vision budgétaire : de myope à presbyte »
Emilien GOGUEL-MAZET & Florent OLIVER
Doctorants contractuels, chargés de mission d'enseignement
Centre d'études fiscales et financières – CEFF
Aix-Marseille Université

« Presque toujours, en politique, le résultat est contraire à la prévision »
Chateaubriand

Cet adage semble d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de prévision budgétaire, un des deux piliers de la loi de finances, soumise aux aléas de la conjoncture économique. La crise sanitaire du Coronavirus montre une fois de plus que lorsque la croissance économique tousse, le budget s'enrhume.

Longtemps, la question de la myopie budgétaire a agité le débat doctrinal. Nostalgie d'une vision de planification à long terme, la pluriannualité française peine à être efficiente. Pourtant, dès le vote de la loi de finances initiale, les prévisions pour l'année s'écartent déjà du cadre pluriannuel - exception faite de la loi de finances concomitante au vote de la loi de programmation des finances publiques.

La crise économique de 2008 et la crise des dettes souveraines qu'elle entraîna ont semblé rendre indispensable la prévision pluriannuelle dans l'objectif de réduire le déficit public. La mise en œuvre des lois de programmation des finances publiques placées sous la surveillance du Haut Conseil des finances publiques depuis 2012 avait pour objectif de dépasser une vision court-termiste. A l'échelle européenne, le TSCG et l'introduction de la « règle d'or » renforcent la nécessité de dépasser l'annualité. Même si le déficit public a tendance à se réduire, il suit une trajectoire inférieure à celle établie par les lois de programmation.

La crise sanitaire actuelle, comme le mouvement social des « gilets jaunes », ou dans le futur de possibles évènements climatiques, affectent et affecteront la situation économique rendant obsolètes les prévisions budgétaires annuelles comme pluriannuelles. Or, dans un monde d'incertitudes ces phénomènes risquent d'être récurrents.

L'existence des lois de finances rectificatives (LFR) est consubstantielle à la difficulté de prévoir en matière financière. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé dès 1991 en imposant le dépôt d'une telle loi, dès lors que « les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées ». Les lois de finances rectificatives incarnent un palliatif aux prévisions erronées. L'avenir nous montrera si l'augmentation des aléas économiques au sens large aura tendance à augmenter le nombre de LFR.

La mondialisation et l'accélération des échanges, l'interdépendance des économies, accentuent la probabilité de survenance d'une crise et la rapidité de propagation des conséquences économiques. Le débat de la myopie budgétaire se place ainsi à l'échelle même d'une année, perturbée par nombre d'événement exogènes. Alors que la myopie dénonce un déficit de mise en perspective temporelle à moyen terme, la vision budgétaire n'a-t-elle pas encore baissée à l'échelle de quelques mois ?

La prévision budgétaire était myope; n'est-elle pas avec le temps devenue presbyte ?