



LA CRISE DE LA COVID-19 ET LA
GESTION BUDGÉTAIRE DES
FINANCES DE L'ÉTAT – VERS UN
NOUVEAU MODÈLE DE
GOUVERNANCE DES FINANCES
PUBLIQUES ?

Mémoire de recherche réalisé par Simon LOUETTE

Année universitaire 2022/2023

Sciences Po Lille – Master Affaires Publiques

Sous la direction de Monsieur Xavier VANDENDRIESSCHE, Professeur des

Universités en droit public.



AVERTISSEMENTS

« Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire. »

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire a été possible grâce au concours de plusieurs personnes à qui je voudrais témoigner toute ma gratitude.

J'adresse mes sincères remerciements à mon directeur de mémoire, Monsieur Xavier VANDENDRIESSCHE, Professeur de droit public à Sciences Po Lille. Sa disponibilité, ses conseils et son encadrement ont permis de mener à bien ce travail.

Je remercie également tous les professeurs, intervenants et toutes les personnes qui par leurs paroles, leurs écrits, leurs conseils et leurs critiques ont guidé mes réflexions durant mes recherches.

Je voudrais enfin exprimer ma gratitude à mes proches et les remercier de m'avoir soutenu et encouragé dans la réalisation de ce mémoire.

RÉSUMÉ

Par son ampleur inédite, la pandémie de la Covid-19 a mis à rude épreuve les finances publiques, notamment les finances de l'État. En effet, les mesures de protection prises pour endiguer la propagation du virus et parallèlement pour soutenir la vie économique et sociale du pays ont conduit à une augmentation massive des dépenses publiques, alors que les recettes chutaient. Dans cette situation, se posait la question de la gestion budgétaire de la crise et de son encadrement juridique. En effet, devant agir dans l'urgence, les pouvoirs publics ont dû adapter, contourner voire écarter certaines règles. À cet égard, il est apparu que le droit public financier a fait preuve d'adaptabilité pour permettre à l'État de faire face à la crise. Dès lors, il en résulte non pas un droit nouveau, mais plutôt une nouvelle manière d'appliquer le droit existant. Toutefois, cette utilisation du droit a surtout permis d'ouvrir la vanne des dépenses publiques. Dans ce contexte, la crise sanitaire questionne directement le modèle de gouvernance des finances publiques en remettant en cause la soutenabilité de la dette publique. Ainsi, la crise sanitaire a intensifié la réflexion sur le modèle de gouvernance des finances publiques à construire pour être en mesure de faire face efficacement à un monde qui se caractérise par la succession de crises de natures diverses.

ABSTRACT

Because of its unprecedented scale, the Covid 19 pandemic has placed a heavy burden on public finances, especially those of the state. Indeed, the protective measures taken to contain the spread of the virus while maintaining the economic and social life of the country have led to a massive increase in public expenditure while revenues have declined. This situation raised the question of the budgetary management of the crisis and its legal framework. Since the authorities had to act urgently, they were forced to adapt, circumvent or even suspend some regulations. In this context, public finances law proved to be adaptable to allow the state to take into account and correct the consequences of the crisis. The result was not a new law, but rather a new way of applying the existing law. However, this application of the law has made it possible, above all, to open the floodgates of public spending. In this context, the health crisis directly challenges the public financial management model by questioning the sustainability of public debt. Thus, the health crisis has intensified reflection on the model of public finances governance that needs to be built in order to act effectively in a world characterized by a series of crises of different kinds.

MOTS-CLEFS

Français	Anglais
• Adaptation	• <i>Adaptation</i>
• Anticipation	• <i>Anticipation</i>
• Contrainte budgétaire	• <i>Budgetary constraint</i>
• Contrôle budgétaire	• <i>Budgetary control</i>
• Crise sanitaire	• <i>Health crisis</i>
• Croissance	• <i>Growth</i>
• Déficit public	• <i>Public accounts deficit</i>
• Dépenses publiques	• <i>Public expenditure</i>
• Dette publique	• <i>Public debt</i>
• Droit public financier	• <i>Financial public law</i>
• Finances publiques	• <i>Public finances</i>
• Gestion budgétaire	• <i>Budget management</i>
• Gouvernance	• <i>Governance</i>
• Gouvernement	• <i>Government</i>
• Institution budgétaire indépendante	• <i>Independent budgetary institution</i>
• Mécanismes juridico-financiers	• <i>Legal and financial mechanisms</i>
• Nécessité	• <i>Necessity</i>
• Parlement	• <i>Parliament</i>
• Pluriannualité	• <i>Multi-year</i>
• Principes budgétaires	• <i>Budgetary principles</i>
• Recettes publiques	• <i>Public revenues</i>
• Réforme	• <i>Reform</i>
• Rôle de l'État	• <i>Role of the State</i>
• Soutenabilité	• <i>Sustainability</i>
• Stratégie budgétaire	• <i>Budgetary strategy</i>
• Union européenne	• <i>European Union</i>
• Urgence	• <i>Emergency</i>

LISTE DES ACRONYMES

- **AAI** : Autorité administrative indépendante
- **AE** : Autorisation d'engagement
- **AFT** : Agence France Trésor
- **AN** : Assemblée nationale
- **BCE** : Banque centrale européenne
- **C.** : Constitution
- **C.comptes** : Cour des comptes
- **CADES** : Caisse d'amortissement de la dette sociale
- **CAE** : Conseil d'analyse économique
- **CAFP** : Commission pour l'avenir des finances publiques
- **CBO** : *Congressional budget office*
- **Ccel** : Conseil constitutionnel
- **CDP** : Caisse de la dette publique
- **CE** : Conseil d'État
- **CJCE** : Cour de justice des communautés européennes
- **CJUE** : Cour de justice de l'Union européenne
- **CP** : Crédit de paiement
- **CRDS** : Contribution au remboursement de la dette sociale
- **CSG** : Contribution sociale généralisée
- **DC** : Décision de constitutionnalité
- **DDHC** : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
- **FMI** : Fonds monétaire international
- **GBCP** : Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
- **HCFP** : Haut Conseil des finances publiques
- **IFS** : Impôt de solidarité sur la fortune
- **IGF** : Inspection générale des finances
- **INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques
- **LF** : Loi de finances
- **LFI** : Loi de finances initiale
- **LFR** : Loi de finances rectificative

- **LFSS** : Loi de financement de la Sécurité sociale
- **LO** : Loi organique
- **LOLF** : Loi organique relative aux lois de finances
- **LOLFSS** : Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale
- **LOPGFP** : Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques
- **LPFP** : Loi de programmation des finances publiques
- **LR** : Loi de règlement
- **M€** : Millions d'euros
- **Mds€** : Milliards d'euros
- **MEC** : Mission d'évaluation et de contrôle
- **MES** : Mécanisme européen de stabilité
- **MILOLF** : Mission d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances
- **OBR** : *Office for budget responsibility*
- **OCDE** : Organisation de coopération et de développement économique
- **OMS** : Organisation mondiale de la santé
- **OMT** : Objectif de moyen terme
- **OMT** : *Outright monetary transactions*
- **PAP** : Projet annuel de performance
- **PEPP** : *Pandemic emergency purchase programme*
- **PGE** : Prêt garanti par l'État
- **PIB** : Produit intérieur brut
- **PLF** : Projet de loi de finances
- **PLFI** : Projet de loi de finances initiale
- **PLFR** : Projet de loi de finances rectificative
- **PLPFP** : Projet de loi de programmation des finances publiques
- **PLR** : Projet de loi de règlement
- **PME** : Petites et moyennes entreprises
- **PSC** : Pacte de stabilité et de croissance
- **PSPP** : *Public securities purchase programme*

- **PUF** : *Presses universitaires de France*
- **QE** : *Quantitative easing*
- **RAP** : Rapport annuel de performance
- **RDP** : *Revue de droit public*
- **RFDA** : *Revue française de droit administratif*
- **RFFP** : *Revue française de finances publiques*
- **RGFP** : *Revue gestion et finances publiques*
- **SMP** : *Securities markets programme*
- **TFUE** : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- **TSCG** : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
- **TVA** : Taxe sur la valeur ajoutée
- **UE** : Union européenne
- **UEM** : Union économique et monétaire

SOMMAIRE

AVERTISSEMENTS	3
REMERCIEMENTS	4
RÉSUMÉ	5
MOTS-CLEFS	6
LISTE DES ACRONYMES	7
SOMMAIRE	10
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	11
Chapitre 1 – L’adaptabilité du droit public financier face à la crise de la Covid-19.....	29
Section 1 – Le renforcement de l’adaptabilité ordinaire du droit public financier interne.....	29
Section 2 – L’anticipation du droit public financier européen face aux circonstances de crise.....	65
Chapitre 2 – L’avènement d’un nouveau modèle de gouvernance des finances publiques à la suite de la crise de la Covid-19	84
Section 1 – La situation inédite des finances publiques : vers un renouvellement de la stratégie budgétaire.....	85
Section 2 – La nécessaire évolution du modèle de gouvernance pour maîtriser la soutenabilité des finances publiques	117
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	139
BIBLIOGRAPHIE	144
TABLE DES MATIÈRES.....	163

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Un pays qui n'est pas capable d'équilibrer ses finances publiques est un pays qui s'abandonne » - Pierre MENDÈS FRANCE

« Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise » - Jean MONNET

Le 12 mars 2020, le président de la République française Emmanuel MACRON déclare dans une adresse solennelle aux Français : « La santé n'a pas de prix. Le Gouvernement mobilisera tous les moyens financiers nécessaires pour porter assistance, pour prendre en charge les malades, pour sauver des vies quoi qu'il en coûte (...) nous, Européens, ne laisserons pas une crise financière et économique se propager. Nous réagirons fort et nous réagirons vite. L'ensemble des gouvernements européens doit prendre les décisions de soutien de l'activité puis de relance, quoi qu'il en coûte »¹. Quelques jours plus tard, le 16 mars 2020, dans une nouvelle adresse aux Français, il déclare : « Nous sommes en guerre, en guerre sanitaire, certes : nous ne luttons ni contre une armée, ni contre une autre Nation. Mais l'ennemi est là, invisible, insaisissable, qui progresse. Et cela requiert notre mobilisation générale. Nous sommes en guerre. Toute l'action du Gouvernement et du Parlement doit être désormais tournée vers le combat contre l'épidémie »².

C'est en ces mots forts que le président de la République annonce aux Français la mobilisation générale du pays pour faire face à la propagation du virus de la Covid-19 dont les premiers cas ont été officiellement recensés en France à partir du 24 janvier 2020³. En particulier, comme le traduit l'expression désormais consacrée, « quoi qu'il en coûte », les mesures mises en œuvre pour endiguer la propagation du virus, protéger la santé des Français, ainsi que pour soutenir la vie économique et sociale du pays, ont impacté de

¹ MACRON Emmanuel, présidence de la République, [Adresse aux Français, 12 mars 2020](#), consulté le 16 mai 2023.

² MACRON Emmanuel, présidence de la République, [Adresse aux Français, 16 mars 2020](#), consulté le 16 mai 2023.

³ « [Coronavirus : deux premières contaminations confirmées en France](#) », *Le Monde*, 24 janvier 2020, consulté le 16 mai 2023.

manière significative les finances publiques. L'instrument budgétaire et financier est apparu comme le moyen majeur et naturel à mobiliser par les pouvoirs publics afin de faire face à la crise. Faire face, c'est donc bien toute l'utilité des finances publiques. Toutefois, l'emploi des deniers publics est régi par un cadre juridique, le droit public financier. Il s'agit donc, au-delà d'une simple présentation des causes et des conséquences ainsi que des réponses financières apportées à la crise sanitaire sous tous ses aspects, d'étudier jusqu'à quel point cette crise a affecté les finances publiques dans leurs fondements juridiques mêmes, les concepts qui soutiennent leur architecture, leur fonctionnement et leur légitimité.

Le virus de la Covid-19 est une maladie infectieuse apparue officiellement le 16 novembre 2019 à Wuhan, en Chine continentale, avant de se propager dans le monde⁴. L'OMS, après avoir alerté la République populaire de Chine et ses États membres, déclare l'état d'urgence de santé publique de portée internationale le 30 janvier 2020, alors que 10 000 contaminations et 230 décès ont déjà été enregistrés. Puis, le 11 mars 2020, l'épidémie de la Covid-19 est qualifiée de pandémie par l'OMS, qui demande la mise en place de mesures de protection pour prévenir la saturation des systèmes hospitaliers et pour renforcer l'hygiène préventive. Dès lors, de nombreux pays décident des mesures de confinement, des couvre-feux, la fermeture de leurs frontières, la fermeture de certains lieux ouverts au public, des restrictions de libertés ... Après différentes phases alternant accalmies et reprises de la pandémie pendant plus de 4 ans, l'OMS a déclaré la fin de l'urgence sanitaire internationale le 5 mai 2023⁵. Durant cette période, la France, comme les autres pays, a été fortement touchée par la pandémie. Les contaminations ont augmenté rapidement et les services hospitaliers ont vite été débordés. Une surmortalité journalière de 33 % est enregistrée entre le 1^{er} mars et le 30 avril 2020, en comparaison aux valeurs moyennes des années 2000 à 2019⁶. L'épidémie est plus meurtrière que celles de grippe saisonnière qu'a connues le pays au XXI^e siècle⁷. Il s'agit de la pandémie la plus coûteuse en vies humaines depuis la grippe espagnole de 1918. Dans ce contexte, un premier confinement est mis en place du 17 mars au 11 mai 2020, et tous les lieux recevant du public et considérés comme non-essentiels à la vie du pays sont fermés. Juridiquement, un état d'urgence sanitaire est

⁴ AUDUREAU William et VAUDANO Maxime, « Coronavirus : du premier cas détecté de Covid-19 au déconfinement, la chronologie d'une crise mondiale », *Le Monde*, 12 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

⁵ ROSIER Florence, « Covid-19 : l'OMS annonce la levée de l'état d'urgence sanitaire mondial », *Le Monde*, 5 mai 2023, consulté le 16 mai 2023.

⁶ FERRER Maxime et BRETEAU Pierre, « Coronavirus : un pic très net de mortalité en France enregistré en mars et avril », *Le Monde*, 27 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

⁷ « Coronavirus : l'épidémie, qui a fait plus de 20 000 morts en France, a tué "davantage que toutes les épidémies de grippe saisonnière" », *Le Monde*, 20 avril 2020, consulté le 16 mai 2020.

déclaré pour la première fois par décret en Conseil des ministres sur le rapport du ministre de la Santé⁸, puis autorisé par la loi d'urgence sanitaire du 23 mars 2020⁹. D'autres lois suivront pour le proroger jusqu'au 1^{er} août 2022¹⁰. L'état d'urgence sanitaire est une mesure exceptionnelle qui peut être décidée en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie, mettant en péril la santé de la population. Il permet d'adopter des dispositions spéciales dans le code de la santé publique et autorise le Premier ministre à prendre par décret des mesures limitant les libertés (confinement, couvre feux, fermeture de certains établissements recevant du public ...), des réquisitions ou encore des mesures de contrôle des prix. Il donne aussi le pouvoir au ministre de la Santé de prescrire par arrêté toutes les autres mesures qui s'inscrivent dans le cadre défini par le Premier ministre¹¹. Ainsi, à partir de mars 2020 et jusqu'à début août 2022, la vie du pays est considérablement perturbée par les mesures de protection sanitaire mises en œuvre dans ce cadre. Différentes phases de restriction puis de relance de l'activité se sont succédé en fonction des vagues épidémiques et de l'apparition de nouveaux variants plus contagieux ou mortels du virus. En conséquence, la vie économique et sociale du pays est plusieurs fois mise à l'arrêt et largement diminuée. Ainsi, en 2020, l'activité affiche une diminution de 7,9 % du PIB. Selon l'INSEE, c'est la baisse la plus importante dans l'histoire des comptes nationaux français, établis depuis 1949¹². Dès lors, en parallèle des mesures de protection sanitaire, les pouvoirs publics ont adopté des mesures de soutien économique notamment pour aider les entreprises et les ménages à traverser cette période. Si bien qu'en définitive, la pandémie de la Covid-19, qui est qualifiée de crise sanitaire, a eu un impact important dans de nombreux domaines. Pour y faire face, l'État a mobilisé massivement ses finances publiques, qui sont apparues comme l'outil majeur de la gestion de la crise.

Mais avant toute chose, il convient de revenir sur le concept de crise et de qualifier comme telle la pandémie de la Covid-19. Du latin *krisis*, le mot « crise » est issu du vocabulaire médical. Selon le *Dictionnaire médical de l'Académie de médecine*, la crise est un « changement subi et généralisé dans l'évolution d'une maladie qui se manifeste par

⁸ Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 *prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*, JORF n° 0072 du 24 mars 2020.

⁹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, JORF n° 0072 du 24 mars 2020.

¹⁰ Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 *mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19*, JORF n° 0176 du 31 juillet 2022.

¹¹ Direction de l'information légale et administrative, « Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire ? », *Vie publique*, 18 août 2022, consulté le 16 mai 2023.

¹² INSEE, *Les comptes de la nation en 2020*, n° 1860, mai 2021.

divers symptômes », une phase décisive, favorable ou non, qui par extension touche aussi les personnes « en bonne santé apparente ». Toutefois, comme le relève la Professeure Natacha ORDIONI, la notion de crise a dépassé le champ de la science médicale pour investir celui des sciences sociales en suivant plusieurs étapes¹³. Selon l'auteure, l'extension métaphorique du terme à d'autres domaines s'est notamment développée entre le XVII^e et le XIX^e siècles où l'on y a associé différents qualificatifs : crise financière, économique, politique ... Elle note que « cette inflation des usages est allée de pair avec la transformation sémantique du mot “crise”, qui ne véhicule plus qu'accessoirement la dimension d'examen, de jugement et de décision, et se limite désormais à désigner des moments de rupture et des périodes graves »¹⁴. Ainsi, à partir du XIX^e siècle, le terme de crise désigne l'état de dysfonctionnement d'un système, devenu incapable d'assurer ses fonctions. Cette incapacité peut résulter d'un changement de la conjoncture ou bien des caractéristiques propres du système en question. Toutefois, la crise n'a pas qu'une connotation négative. Notamment, les écrits marxistes de la fin du XIX^e siècle ont une conception « utopiste » de la crise, celle-ci ne serait qu'une étape vers un meilleur équilibre social. La crise est donc aussi porteuse d'innovations, de changements. Puis, au XX^e siècle, alors que la conscience de la crise est directement exprimée par la Première Guerre mondiale et la Grande Dépression des années 1930, de nombreuses approches analytiques se développent notamment chez les historiens et les économistes. Cet intérêt se traduit surtout par l'étude empirique des crises. Du côté des historiens, les constats se matérialisent par la recherche de l'origine, du facteur déclencheur des crises. Du côté des économistes, l'étude des crises a par exemple donné naissance à la théorie des fluctuations et des cycles économiques. Néanmoins, le concept de crise n'a pas pénétré de la même manière tous les domaines des sciences sociales. Par exemple, la notion est très peu utilisée en sociologie. Le *Dictionnaire critique de la sociologie* ne prévoit pas d'entrée pour le mot « crise » dans son index, seules les crises sociales sont mentionnées tout en étant associées à d'autres concepts. Par ailleurs, sur le plan juridique, le mot est peu utilisé en lui-même, et d'autres concepts sont préférés pour traduire des situations qui peuvent être assimilées à des crises. On pense par exemple à l'état de siège, à l'état d'urgence, à la force majeure, au principe de nécessité ou encore à la théorie des circonstances exceptionnelles. Ainsi, après cette première approche historico-thématique, nous retiendrons, de manière synthétique, la définition de l'École normale supérieure de Lyon selon laquelle :

¹³ ORDIONI Natacha, « Le concept de crise : un paradigme explicatif obsolète ? Une approche sexospécifique », *Mondes en développement*, 2011, n° 154, pp. 137-150.

¹⁴ *Ibid*, p. 138.

« Le mot crise désigne à la fois un événement brutal, une rupture, mais aussi une évolution longue que révèle des faiblesses structurelles, inhérentes à un système. Dans une proposition synthétique, la crise serait une rupture de la stabilité d'un système, ce qui conduit à réfléchir sur les temporalités de la crise. »¹⁵

Plus précisément, le Professeur Marc LEROY identifie quatre critères de définition d'une crise¹⁶. D'abord, la crise a un caractère brutal. Il indique qu'une crise « se révèle souvent par une rupture qui éclate de manière événementielle dans des circonstances variées »¹⁷. Cela peut être une défaite militaire, une dégradation économique brutale, une pénurie grave, une pandémie, un mouvement social massif, un mouvement migratoire imprévu, une série d'attentats terroristes, une catastrophe naturelle ... L'étendue géographique et sectorielle d'une crise peut être plus ou moins grande en fonction des interdépendances. Lorsqu'elles sont importantes, la crise devient globale comme ce fut le cas pour la pandémie de la Covid-19. Ensuite, la crise se caractérise par un désordre grave. À cet égard, l'auteur distingue les crises conjoncturelles, liées à un phénomène extérieur, des crises structurelles, qui sont inhérentes au fonctionnement même d'un système. Toutefois, il indique que des interrelations existent, car « un choc exogène à un système est d'autant plus grave que le système est fragile »¹⁸. Il note d'ailleurs que le monde contemporain, qui se caractérise par de fortes interdépendances, amplifie le désordre provoqué par une crise, comme l'illustre par exemple la crise de 2008 où la crise immobilière américaine s'est propagée aux banques, aux bourses, à l'économie et aux finances publiques dans une partie importante du monde. Selon lui, la mondialisation accentue le risque systémique des crises. Également, la crise implique une axiologie, une remise en cause des valeurs. Cela signifie que les crises déstabilisent les ordres existants. Par exemple, en politique, les crises de régimes mettent en cause les valeurs et les normes qui définissent l'ordre constitutionnel. Aussi, les crises sociales apparaissent comme des mouvements qui s'opposent aux valeurs dominantes d'une société. De plus, l'auteur ajoute de manière générale que dans le monde contemporain, « l'accélération et la diversification des crises décrédibilisent les valeurs qui sous-tendent les normes de fonctionnement de la société »¹⁹. Enfin, la crise est un moment décisif d'un processus de changement. Selon l'auteur, il s'agit de « penser ensemble les

¹⁵ Géo confluences, « Crise, crises », *ENS Lyon*, juin 2012, consulté le 16 mai 2023.

¹⁶ LEROY Marc, « Introduction au dossier spécial n°1 : Crise et Finances Publiques », *RGFP*, 2021, n° 4, pp. 81-89.

¹⁷ *Ibid*, p. 81.

¹⁸ *Ibid*, p. 83.

¹⁹ *Ibid*, p. 84.

causes, les caractéristiques, l'impact, les réponses possibles et les choix socio-politiques réalisés »²⁰. On ressent ici le caractère complexe, urgent et dynamique des crises, qui implique souvent d'innover pour y faire face. Ainsi, l'urgence justifie parfois d'écarter certains principes, normes ou acteurs. L'auteur conclut son article en insistant sur le lien entre politique, droit, finances publiques et crises. Il indique que : « Finalement, les réponses à la crise se concrétisent dans des instruments de politique publique, en particulier par des dispositifs juridiques et financiers »²¹. En effet, la majorité des mesures prises pour faire face à une crise implique des répercussions financières qui sont circonscrites dans un cadre juridique.

La pandémie de la Covid-19 répond à ces quatre critères de définition de la crise. Elle a été brutale, notamment car la propagation du virus a été rapide, ce qui a conduit les pouvoirs publics à prendre des décisions drastiques dans l'urgence. Elle a aussi provoqué un désordre grave, particulièrement en ce que les systèmes hospitaliers n'étaient pas prêts à faire face à une telle vague épidémique, et que la vie économique et sociale de nombreux pays a été mise à l'arrêt. Également, elle a remis en cause de nombreuses valeurs de la société, comme la mondialisation, la place du travail, la relation à l'environnement, les modes de sociabilité ... Enfin, elle a été un moment décisif d'un processus de changement, en ce qu'elle a été vectrice d'innovations dans de nombreux secteurs. On pense d'abord à la recherche scientifique avec la mise au point d'un nouveau vaccin à ARN messager, mais aussi au droit avec la création d'un état d'urgence sanitaire et de toutes les mesures qui en découlent, ou encore à de nouvelles manières de travailler. Ainsi, nous pouvons dès à présent conclure que la pandémie de la Covid-19 peut être qualifiée de crise, et plus précisément de crise sanitaire. On peut également avancer que de cette situation a découlé une crise socio-économique. Par ailleurs, comme l'indiquait le Professeur Marc LEROY, les réponses à cette crise se sont surtout traduites par l'emploi d'instruments juridiques pour mobiliser les finances publiques. En effet, tout l'intérêt de notre sujet est d'interroger la relation entre les finances publiques, principalement comprises dans leur dimension juridique, et la crise sanitaire.

Les finances publiques désignent « les flux d'argent public : non seulement, comme le suggère le terme "finances", les recettes qui alimentent les caisses des administrations publiques (et permettent ainsi de financer leur action), mais aussi les dépenses que ces

²⁰ *Idem.*

²¹ *Ibid*, p. 85.

administrations réalisent »²². En droit public financier français, les administrations publiques recouvrent l'État, les caisses de sécurité sociale, les collectivités territoriales et diverses entités chargées de missions de service public. Nous nous intéresserons particulièrement à la gestion budgétaire des finances de l'État dans le cadre de la crise sanitaire, mais aussi à ce qu'elle implique de manière plus large au regard de la gouvernance des finances publiques *post* crise. Selon l'article 6 de la LOLF, le budget de l'État « décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État ». Il s'agit donc d'un acte prévisionnel à distinguer de la LF qui est l'acte d'autorisation de ce que le budget décrit. Selon le Professeur Aurélien BAUDU : « Le budget de l'État se conçoit comme un acte prévisionnel annuel du gouvernement adopté sous la forme d'une loi de finances par le Parlement, aux termes duquel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'État pour une période annuelle »²³. Le pouvoir financier de l'État s'exerce dans un cadre institutionnel et procédural défini par différents textes juridiques. Principalement, sous la V^e République, après avoir été posé par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959²⁴, l'encadrement des finances de l'État a été largement rénové avec l'adoption de la LOLF le 1^{er} août 2001²⁵. En effet, les articles 34 et 47 de la Constitution prévoient l'intervention du législateur organique en ce qui concerne les finances de l'État. Sans rentrer dans le détail, la LOLF définit l'architecture financière de l'État. Elle pose le cadre procédural de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget de l'État, en définissant et en encadrant une panoplie de mécanismes juridico-financiers. Également, elle régit les relations entre les acteurs de la gestion budgétaire (Gouvernement, Parlement, institutions financières, administrations ...). Par rapport à l'ordonnance de 1959, la LOLF avait deux ambitions. D'une part, elle se donnait pour objectif de rénover la gestion publique en introduisant un modèle managérial porté par la volonté de gérer le budget de l'État en poursuivant un objectif de résultat et de performance. Par exemple, la nomenclature budgétaire se décline désormais en grands ensembles de politiques publiques, les missions, subdivisées en programmes, au lieu de la logique traditionnelle de moyen qui prévalait jusqu'alors. Chaque politique publique se voit allouer des crédits avec des objectifs assortis d'indicateurs de performance pour en évaluer la réalisation. D'autre part, la LOLF a entendu revaloriser le rôle du Parlement dans une démarche d'amélioration de la démocratie

²² COLLET Martin, *Finances Publiques*, Paris : LGDJ, 2022, p. 15.

²³ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, Paris : Dalloz, 2021, p. 469.

²⁴ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JORF du 3 janvier 1959.

²⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JORF n° 177 du 2 août 2001.

financière. Elle étend les prérogatives du Parlement qui peut désormais par exemple proposer des modifications à la répartition des autorisations de dépenses au sein d'une mission dès lors que cela n'en augmente pas le volume global figurant dans le PLF. Également, le contrôle budgétaire effectué par le Parlement s'est renforcé en suivant la logique de performance voulue par la LOLF. Ainsi, le droit budgétaire est un droit technique et procédural. Toutefois, il ne se limite pas à cette connotation. En effet, comme l'écrivait le Professeur Gaston JÈZE en 1922 : « Le budget est essentiellement un acte politique »²⁶. Pour lui, « faire abstraction du facteur politique c'est tenir pour négligeable ce fait historique que de tout temps, la plupart des grandes réformes politiques ou sociales ont eu des causes financières et que de très importants problèmes financiers ont été posés et résolus sous l'influence de causes politiques »²⁷. Effectivement, d'une part, le budget de l'État est la traduction financière d'une vision politique, et d'autre part, il a trait au pouvoir en ce que la maîtrise et le partage du pouvoir financier entre les institutions est un enjeu politique majeur. Mais le jeu politique est lui-aussi encadré par le droit.

Ces deux dimensions du droit public financier, technique et politique, ont été mises à l'épreuve par la crise sanitaire. Mais avant toute chose, il convient d'indiquer qu'il existe une double relation entre les finances publiques et la crise sanitaire. D'une part, la crise sanitaire en elle-même a eu un impact sur les finances publiques. En effet, le propre d'une crise pandémique est qu'elle affecte l'ensemble de la société et de l'économie. Or, les finances publiques sont inextricablement liées à l'activité socio-économique du pays. Effectivement, les dépenses et les recettes publiques dépendent de la production de richesses et donc de la croissance économique. Cette dernière correspond à l'augmentation de la production de biens et de services d'un ensemble économique sur une période donnée. Elle est souvent calculée à partir de l'évolution du PIB. De manière générale, plus la croissance est élevée, plus les recettes publiques sont importantes et les dépenses faibles en proportion. Dans le contexte pandémique, l'économie a été mise à l'arrêt par les mesures de restriction et de protection sanitaire rendues nécessaires. Dès lors, la production de richesses était fortement diminuée. Ainsi, sans même employer en tant de telles les finances publiques, celles-ci ont été impactées par la situation. Pour donner un exemple, les recettes issues des impôts de production ont chuté, car l'activité était à l'arrêt. Également, sans activité économique le chômage augmente, ce qui fait mécaniquement accroître les dépenses

²⁶ JÈZE Gaston, *Cours de science des finances et de législation financière française*, Paris : Giard, 1922.

²⁷ JÈZE Gaston, *Cours de finances publiques*, Paris : Giard, 1925-1931.

publiques liées aux indemnités chômage. D'autre part, la mobilisation des finances publiques, en réaction aux conséquences de la crise, a influencé l'issue de celle-ci. En effet, on pense en particulier aux mesures financières adoptées en urgence pour faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la pandémie. D'un côté, celles-ci ont permis de répondre à la dimension sanitaire de la crise en finançant par exemple les dispositifs de protection comme le matériel médical ou l'hospitalisation des malades. Les finances publiques ont donc constitué un moyen d'agir frontalement contre le virus. D'un autre côté, les finances publiques ont permis d'amortir les conséquences socio-économiques de la crise. On pense en particulier aux aides accordées aux entreprises et aux ménages, mais aussi au plan de relance chargé de stimuler et d'accélérer la reprise de l'activité économique une fois l'essentiel de la crise passé. Ainsi, nous pouvons en conclure que la situation de sortie de crise n'aurait sans doute pas été la même si les finances publiques n'avaient pas été mobilisées. En cela, les finances publiques sont apparues comme l'outil majeur et naturel afin de faire face à la crise. Cela a été le cas en France, mais aussi dans de nombreux autres pays. En effet, la synthèse conclusive à un séminaire sur le thème « Covid-19 et finances publiques comparées » des Professeurs Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE montre que « les conséquences sur les finances publiques de la crise de la Covid-19 sont sensiblement les mêmes dans tous les États européens »²⁸. Dans les propos introductifs à ce même séminaire, les Professeurs Aurélien BAUDU et Xavier CABANNES, abondent en ce sens en indiquant que la présentation des principales mesures retenues par les différents États étudiés (Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, UE, Royaume-Uni et Etats-Unis) démontre que, « dans chaque État, les autorités [ont mis] en œuvre des plans massifs, inédits dans leur ampleur et [ont utilisé] différents leviers pour soutenir l'économie nationale »²⁹.

S'agissant de la France et de la dimension technique du droit public financier, la situation de crise a conduit les pouvoirs publics à prendre des décisions dans l'urgence et dans un environnement sanitaire et économique imprévisible et fluctuant. Dans ce contexte, le budget de l'État devait être rapidement adapté aux nécessités et aux enjeux renouvelés de la crise. Au regard du droit, une tension est apparue. D'une part, il n'était guère le temps ni le loisir d'une réflexion pour concevoir des instruments juridiques totalement nouveaux pour faire

²⁸ LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, « Covid-19 et finances publiques comparées : quelques propos conclusifs », *RFFP*, 2021, n° 154, p. 93.

²⁹ BAUDU Aurélien et CABANNES Xavier, « Covid-19 et finances publiques comparées : quelques propos introductifs », *RFFP*, 2021, n° 154, p. 3.

face à la crise. Mais d'autre part, la gestion budgétaire de la crise ne pouvait pas s'assimiler à la gestion ordinaire des finances de l'État. En effet, celle-ci étant basée sur la prévision et l'autorisation, elle est apparue inadéquate et insuffisante pour prendre rapidement en compte et corriger les conséquences de la crise sanitaire. Ainsi, certaines règles ou pratiques budgétaires habituelles ont dû être écartées, contournées ou adaptées pour assurer une gestion efficace de la crise. D'autant plus que la particularité du droit public financier interne, dans sa dimension technique, est qu'il n'organise pas *stricto sensu* un régime particulier et dérogatoire en cas de circonstances de crise. Toutefois, le droit budgétaire, tel qu'il est conçu par la LOLF, est composé de nombreux instruments permettant de faire face à un changement de situation en cours d'exercice budgétaire. En temps ordinaire, il s'agit d'assurer la continuité budgétaire et une certaine souplesse de fonctionnement dans la gestion du budget de l'État. Ce faisant, ces instruments ordinaires ont pu être utilisés pendant la crise. Notamment, ils ont permis à l'État de mobiliser massivement les finances publiques et de réagir activement à l'évolution de la situation. Néanmoins, c'est une utilisation différenciée, davantage marquée et extensive de ces outils qui a été réalisée pour répondre aux conséquences de la crise. Dès lors, il s'agit d'étudier l'utilisation des mécanismes juridico-financiers de gestion budgétaire par les pouvoirs publics pendant la crise et d'identifier les différences avec leur emploi ordinaire. En effet, si ces instruments d'adaptation ont permis aux pouvoirs publics de faire face aux circonstances de crise sans avoir besoin de changer les textes, ce qui est utile en situation d'urgence, il convient de tirer des conclusions sur les conséquences plus profondes de ce type de gestion budgétaire au regard de l'évolution du droit public financier. La crise sanitaire a-t-elle eu pour effet de modifier l'arsenal juridique utilisé pour la gestion budgétaire ? Le résultat est-il aujourd'hui un droit encore plus « souple », de nature à s'adapter, en permanence, à des situations de crise à répétition ?

Par ailleurs, le droit public financier interne que nous avons évoqué jusque-là, est inextricablement lié au droit public financier européen qui pose de nombreuses règles, notamment dans le cadre de l'UEM et du marché commun. Ainsi, la réaction de l'UE à la crise sanitaire a été cruciale dans le domaine des finances publiques. À cet égard, le droit public financier européen prévoit des dispositions particulières en cas de circonstances de crise. Celles-ci ont été rapidement activées pour permettre aux États membres de disposer de marges de manœuvre suffisantes pour faire face à la crise sanitaire. Dès lors, il conviendra

d'envisager la dimension européenne dans l'étude de l'adaptation du droit public financier aux circonstances de la crise.

S'agissant de la dimension politique du droit public financier, comme le montrent les déclarations du président de la République, la crise sanitaire a été un moment de choix politiques forts qui peuvent être vecteurs et catalyseurs de changements au regard de la gouvernance du système public financier. En effet, si la crise a bouleversé, et même menacé, l'ordre financier en place, elle a aussi ouvert une fenêtre d'opportunité pour introduire des réformes qui étaient parfois demandées depuis plusieurs années. Toutefois, le processus de changement découlant de la crise sanitaire n'est pas spécifique à celle-ci. C'est une caractéristique commune aux crises. Par exemple, la crise des *subprimes* de 2008 a débouché sur le renforcement de la discipline budgétaire des États européens et la surveillance de la finance privée. En particulier, la crise sanitaire a conduit à remettre en cause le modèle de gouvernance des finances publiques au regard de la fragilisation de la soutenabilité de la dette publique. En effet, la gestion budgétaire de la crise a entraîné un choc de nature et d'ampleur inédite sur les finances publiques. D'une part, les recettes ont chuté massivement du fait du recul de l'activité économique entraîné par les mesures de protection sanitaire (confinements, couvre-feux, fermeture de certains lieux ...). D'autre part, les dépenses publiques ont subi une forte hausse du fait des mesures adoptées par le Gouvernement dans le cadre du plan d'urgence et de relance. Par conséquent, le déficit budgétaire, c'est-à-dire la situation dans laquelle les recettes de l'État sont inférieures à ses dépenses au cours d'une année, a explosé. Le déficit de l'État a atteint 179,9, 142,4 et 146,9 Mds€ respectivement en 2020, 2021 et 2022³⁰. À titre comparatif, le déficit budgétaire était de 69,6, 65,4 et 83,5 Mds€ respectivement en 2017, 2018 et 2019³¹. Il a donc plus que doublé pendant la crise sanitaire. À l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, cela se traduit par un déficit public de 9,0 %, 6,5 % et 4,7 % du PIB respectivement en 2020, 2021 et 2022³². Il convient de préciser que la part du déficit public issue du budget de l'État est prépondérante, celle-ci représente environ 80 % du total. Face à cette situation, l'État avait donc un besoin de financement à combler. Pour ce faire, deux principales solutions s'offraient à lui : soit augmenter les impôts, soit emprunter sur les marchés financiers, c'est-à-dire s'endetter.

³⁰ INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques – premiers résultats année 2022*, Informations rapides n° 75 du 28 mars 2023.

³¹ INSEE, *Les comptes des administrations publiques en 2019*, INSEE Première n° 1801 du 29 mai 2020.

³² INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques – premiers résultats année 2022*, *op.cit.*, 28 mars 2023.

C'est la deuxième solution qui a été retenue. Ainsi, la dette publique française a considérablement augmenté pour atteindre des niveaux inégalés. Alors qu'elle était de 98,1 % du PIB en 2019³³, elle a atteint 114,6 %, 112,9 % et 111,6 % du PIB respectivement en 2020, 2021 et 2022³⁴. Cette situation ne posait pas réellement de problème au moment de la crise sanitaire, car les taux d'intérêt ont pu être maintenus à des niveaux relativement bas et mêmes négatifs, ce qui a d'ailleurs permis à l'État de s'endetter aussi massivement. Toutefois, le contexte de remontée des taux qui a suivi la crise pose directement la question de la soutenabilité de la dette publique (*Figures 1 et 2*).

Figure 1 – Courbe des taux d'intérêt sur les titres de dette de l'État français en 2018, 2019 et 2020 (Source : CAFP, données AFT d'après Bloomberg)

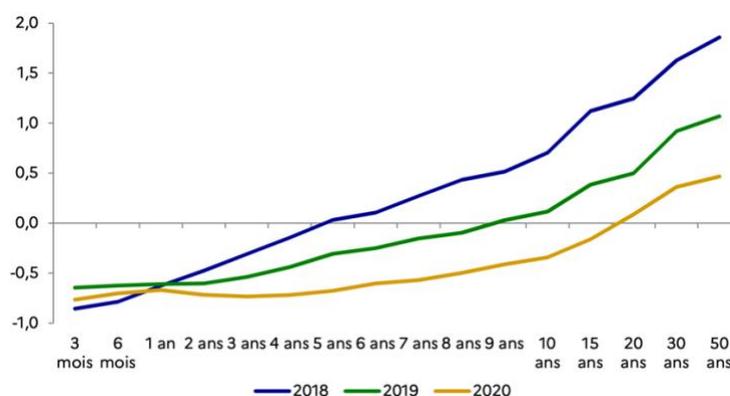
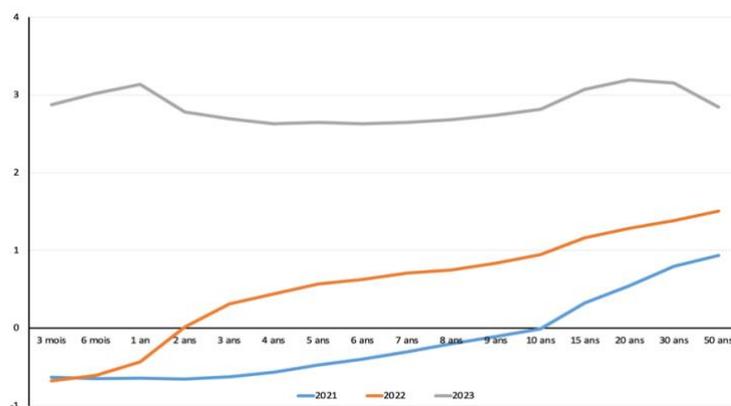


Figure 2 – Courbe des taux d'intérêt sur des titres de dette de l'État français en 2021, 2022 et 2023 (Source : AFT d'après Bloomberg)



³³ INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques – premiers résultats année 2019*, Informations rapides n° 73 du 25 mars 2020.

³⁴ INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques – premiers résultats année 2022*, op.cit., 28 mars 2023.

La soutenabilité est la capacité d'honorer ses engagements financiers. Selon le FMI, une dette publique peut être considérée comme soutenable lorsque l'État a la capacité d'honorer ses obligations présentes et futures en menant des politiques économiques faisables et réalistes³⁵. Particulièrement, la soutenabilité de l'endettement dépend du fait que le taux d'intérêt reste inférieur au taux de croissance. Dans le cas contraire, la part de la dette publique dans le PIB tend à mécaniquement augmenter. Or, dans le contexte actuel de remontée des taux d'intérêt qui oscillent entre 2,8 % et plus de 3 % (*Figure 2*), sans hausse comparable de la croissance, l'enjeu de la soutenabilité des finances publiques est renouvelé à la suite de la crise sanitaire. Cela renvoie directement au modèle de gouvernance des finances publiques et à son encadrement juridique. S'agissant de la notion de gouvernance, nous retiendrons la définition de Frank MORDACQ selon laquelle : « Assurer la gouvernance des finances publiques, c'est donner les moyens aux pouvoirs publics de pouvoir répondre aux enjeux de la soutenabilité par des modes de pilotage appropriés »³⁶. Le lecteur l'aura sans doute remarqué, en suivant la séparation entre la dimension technique et politique du droit public financier, nous distinguerons par souci de méthodologie scientifique, bien que les deux notions rétroagissent en réalité l'une sur l'autre, la gestion budgétaire et la gouvernance des finances publiques. D'une part, comme nous l'avons évoquée, la gestion budgétaire renvoie à l'administration et aux procédures d'élaboration, d'adoption, d'exécution, de régulation et de contrôle du budget de l'État. D'autre part, la gouvernance concerne la manière de concevoir, d'orienter et de mener à bien la stratégie publique financière.

À cet égard, la crise sanitaire a mis en évidence les limites des règles et des outils de gouvernance jusqu'alors en vigueur pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Dans la situation dégradée des finances de l'État, il convient donc pour les pouvoirs publics d'établir une nouvelle stratégie budgétaire capable dans un premier temps de surmonter le choc provoqué par la crise sanitaire, et dans un second temps, d'envisager plus sereinement un avenir qui sera probablement marqué par des crises à répétition. Dans ce contexte, la crise sanitaire est apparue comme un élément catalyseur de la rénovation du cadre actuel de gouvernance des finances publiques. Également, cette réflexion conduit naturellement à interroger le rôle socio-économique de l'État.

³⁵ FMI, « *Review of the debt sustainability framework for market access countries* », *Policy paper*, 3 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

³⁶ MORDACQ Frank, *Les finances publiques*, Paris : PUF, 6^e édition 2021, p. 41.

En effet, l'histoire des finances publiques montre que l'évolution du rôle de l'État est liée aux crises. Les auteurs distinguent traditionnellement trois périodes depuis la fin du XVIII^e siècle³⁷. Le passage de l'une à l'autre est systématiquement corrélé avec une crise qui marque une rupture dans la conception du rôle de l'État, ce qui modifie le modèle de gouvernance des finances publiques. La première période est celle des finances publiques classiques. Elle s'étend de la fin du XVIII^e siècle à 1919. En effet, on peut considérer que la naissance de l'État moderne et particulièrement la consécration du principe de consentement à l'impôt à travers l'article 14 de la DDHC du 26 août 1789³⁸, marquent le début de la période des finances publiques classiques. Il faut également rappeler que la Révolution française est née de la conjonction de plusieurs facteurs, au nombre desquels figure une crise financière. Il est largement admis que le rejet par le Parlement de Paris de la réforme fiscale de 1787 a accéléré la convocation des États généraux en 1789. Quoi qu'il en soit, jusqu'en 1919 les finances publiques classiques sont caractérisées par une conception libérale du rôle de l'État. C'est-à-dire que c'est le marché qui détermine l'équilibre économique. Les finances publiques sont essentiellement destinées à financer les activités régaliennes de l'État (diplomatie, défense, police, justice, monnaie ...). En principe, l'État n'intervient pas dans la vie économique, sauf lorsque le marché est défaillant, on le qualifie d'État-Gendarme. Cette conception classique des finances publiques ne survie pas aux deux guerres mondiales et à la crise boursière de 1929. C'est l'entrée dans la période des finances publiques modernes de l'État-Providence. En effet, les conséquences de la Première Guerre mondiale et de la Grande Dépression des années 1930 ont conduit l'État à intervenir dans le domaine socio-économique. Devant les tensions sociales, et après l'échec des solutions déflationnistes, l'État a dû intervenir pour soutenir les secteurs en difficulté, recréer des mécanismes financiers et prendre en charge les problèmes sociaux. La politique budgétaire est devenue un instrument destiné à tempérer les fluctuations économiques. Le développement du rôle socio-économique de l'État s'est poursuivi et accentué après 1945 avec les nécessités de la reconstruction. Si cette évolution trouve ses racines dans des circonstances conjoncturelles, sa théorisation notamment par John Maynard KEYNES³⁹, l'a fait perdurer au-delà du contexte de crise. Toutefois, la décennie 1970, qui est caractérisée

³⁷ V. notamment : LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, 9^e édition, 2017, pp. 9-18.

³⁸ Article 14 DDHC : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. ».

³⁹ KEYNES John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Cambridge University Press, 1936.

par l'accumulation des déficits publics, l'augmentation de la dette publique, le développement du chômage, la diminution des taux de croissance, et les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979, marque la fin du modèle de l'État-Providence et l'avènement d'un État néo-libéral ou régulateur. S'ouvre la période des finances publiques contemporaines. Il ne s'agit pas de revenir à un État réduit aux fonctions régaliennes, mais plutôt à un État minimal mieux inscrit dans l'économie, c'est-à-dire un État qui peut intervenir, mais dans les conditions du marché (le principe de concurrence pénètre la sphère publique). Sur le plan des finances publiques, cette évolution est marquée par l'apparition d'une logique gestionnaire symbolisée par l'adoption de la LOLF en 2001. Cette brève synthèse historique montre bien que la mutation du rôle de l'État dans le temps, qui se traduit notamment par la conception qui est donnée aux finances publiques, est marquée par des moments de rupture qui correspondent à des crises. Toutefois, à chaque fois, l'État subsiste et s'adapte.

En revanche, lorsque l'on analyse spécifiquement la gestion budgétaire des différentes crises qui ont jalonné l'histoire de France depuis le début du XIX^e, on remarque une certaine continuité dans les moyens mis en œuvre. De manière générale, face à la crise, l'État mobilise les finances publiques en recourant le plus souvent à l'emprunt. Si l'effectivité et l'intensité des mesures adoptées pour prendre en compte les conséquences des crises peuvent varier, l'augmentation des dépenses publiques est un élément de continuité. C'est plutôt dans la période qui suit la crise que les évolutions systémiques sont les plus notables, et non pas dans l'immédiateté de l'urgence. Ainsi, que ce soit pour financer les dépenses de guerre (guerres napoléoniennes, guerre franco-prussienne, Première et Seconde Guerres mondiales), la reconstruction, le soutien économique lors de la Grande Dépression des années 1930 ou pour faire face à la crise économique et sociale des années 1970, l'État a accru ses dépenses publiques, ce qui a créé des déficits publics qui ont été majoritairement comblés par l'endettement. Les crises récentes n'ont pas fait exception à cette tendance, que ce soit la crise économique et financière de 2008, ou bien la crise sanitaire comme nous l'avons vu. Toutefois, cette dernière est particulière au regard de l'ampleur des dépenses engagées et des déficits publics engendrés. En effet, une telle augmentation de la dette et du déficit public n'avait pas été enregistrée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Également, c'est par sa nature que la crise sanitaire se différencie de celles du passé. Elle n'a pas une origine économique ou guerrière, mais sanitaire. Toutefois, si on pouvait penser que cette différence d'origine aurait pour conséquence une différence de traitement des effets

financiers de la crise, ce ne fut pas le cas. On retrouve globalement des solutions déjà mises en œuvre dans le cadre des précédentes crises. Néanmoins, on peut noter une réaction à la crise plus rapide et massive que dans les cas précédents, notamment celui de la crise économique et financière de 2008. La raison de cette observation est sans doute à rechercher dans la dimension pandémique de la crise, qui implique de prendre un temps d'avance sur la propagation du virus pour l'endiguer et rapidement faire renaître la situation « ordinaire ».

Surtout, ce qui différencie la période récente de l'évolution historique susvisée, c'est la succession rapide de crises de natures diverses et d'ampleur exceptionnelle, si bien qu'il est parfois complexe de différencier les périodes dites « ordinaires », de celles qui ne le sont pas. En effet, depuis la crise économique et financière de 2008, se sont succédé : la crise des dettes souveraines, la crise sanitaire, et la crise énergétique mondiale liée à l'invasion russe en Ukraine, soit quatre crises majeures en 15 ans. D'autant plus que d'autres crises sont déjà sous-jacentes et menacent d'éclater dans un futur plus ou moins proche. On peut penser par exemple à la crise climatique, démographique, agricole ou encore sécuritaire. Or, les finances publiques ont un rôle majeur à jouer dans leur résolution. À cet égard, ce qui est remarquable, c'est que l'impact de ces crises ne traduit pas fondamentalement un changement de modèle politique, entendu par exemple comme le passage d'une forme étatique à une autre comme ce fût le cas par le passé, mais plutôt par la mise en œuvre d'un mode de gestion publique à géométrie variable, capable de s'adapter dans le temps et dans l'espace à un environnement incertain et fluctuant. Toutefois, l'écueil d'une telle gestion dans un contexte de crises à répétition, c'est qu'elle traite ces dernières les unes après les autres sans être capable de les dépasser et d'envisager le temps long, alors même que les défis d'avenir sont nombreux et importants. Dès lors, comme le déclare le Professeur Michel BOUVIER : « Il convient, plus généralement, de repenser les finances publiques dans le contexte général qui est maintenant le leur, on veut dire celui d'un monde en transition ponctué de crises successives et de tous ordres, économiques, sociales, sanitaire, géopolitiques »⁴⁰. L'après-crise sanitaire, étant donné les bouleversements qu'elle a engendrés, est le moment d'une telle réflexion.

⁴⁰ BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, Paris : LGDJ, 21^e édition 2022, p. 20.

Dès lors, en quoi la crise sanitaire a-t-elle été un facteur d'évolution de l'encadrement juridique financier ? Dans quelles mesures les décisions de gestion budgétaire prises dans l'urgence et dérogatoires ont-elles influencé les bases du droit public financier commun de l'État ? Également, en quoi les conséquences de la gestion budgétaire et financière de la crise sanitaire ont-elles remis en cause le modèle de gouvernance des finances publiques ?

Pour répondre à ces questions, l'analyse étant principalement juridique, les recherches ont été essentiellement documentaires. Une étude approfondie de la doctrine a été réalisée, afin de cerner les enjeux, arguments et avis se rapportant au sujet. Par ailleurs, il a été important d'examiner les différents textes financiers adoptés pendant la crise, afin de les comparer avec les mêmes types de textes adoptés en temps ordinaire. Cela a permis de mener une enquête empirique sur l'utilisation des mécanismes juridico-financiers pendant la crise sanitaire. Pour une analyse complète, il a été essentiel de consulter les différents rapports publiés par certaines institutions publiques, telles que la Cour des comptes, le HCFP, l'IGF, l'Assemblée nationale et le Sénat.

De ce travail de recherche, il se dégage la réflexion suivante. La gestion budgétaire et financière de la crise sanitaire a mis en évidence l'adaptabilité du droit public financier (Chapitre 1). Sur le plan interne, si le droit public financier ne prévoit pas *stricto sensu* des dispositions spécifiques dérogatoires pour faire face aux situations de crise, la présence de nombreux outils d'adaptation dans le droit commun a permis une gestion budgétaire capable de prendre en compte et de corriger les conséquences de la crise sanitaire. Sur le plan européen, des dispositions particulières dérogatoires prévues par les traités en cas de circonstances de crise ont été activées. Dès lors, l'hypothèse est la suivante. La crise sanitaire ne s'est pas traduite par une modification du cadre juridique de la gestion budgétaire et financière, entendu comme la création, la modification ou la suppression de règles en elles-mêmes, mais plutôt par une utilisation différenciée et davantage marquée des dispositions déjà présentes dans le droit commun, par une nouvelle façon de les appliquer. Il en résulte un droit encore plus « souple », de nature à s'adapter, en permanence, aux crises à répétition.

Toutefois, la gestion budgétaire de la crise sanitaire a surtout permis d'engager massivement des dépenses publiques, alors qu'au même moment les recettes chutaient. Cette situation a entraîné un choc de nature et d'ampleur inédite sur les finances publiques. Cela pose la question de la soutenabilité des finances publiques *post* crise sanitaire. Or, cette

dernière a mis en évidence les limites des règles jusqu'alors en vigueur pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Par conséquent, c'est le modèle de gouvernance des finances publiques qui est remis en cause à la suite de la crise sanitaire (Chapitre 2). Ainsi, il convient pour les pouvoirs publics d'établir une nouvelle stratégie budgétaire capable dans un premier temps de surmonter le choc provoqué par la crise sanitaire, et dans un second temps, d'envisager plus sereinement un avenir qui sera probablement marqué par des crises à répétition. À cet égard, il apparaît nécessaire de se doter d'outils de pilotage de la trajectoire financière adaptés aux enjeux renouvelés de la soutenabilité des finances publiques, ainsi que de questionner sur le rôle socio-économique de l'État. C'est donc un nouveau modèle de gouvernance des finances publiques qui semble en construction. Un modèle qui se veut en cohérence avec le monde multi-crisis dans lequel nous vivons.

Chapitre 1 – L'adaptabilité du droit public financier face à la crise de la Covid-19

Face aux conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire, les pouvoirs publics ont utilisé les mécanismes juridico-financiers déjà présents dans le droit positif. Sur le plan interne, cela s'est traduit par un renforcement de l'adaptabilité ordinaire du droit public financier (Section 1). Sur le plan européen, des dispositions dérogatoires prévues en cas de crise ont été mises en œuvre, ce qui montre une certaine anticipation du droit communautaire face à de telles circonstances (Section 2).

Section 1 – Le renforcement de l'adaptabilité ordinaire du droit public financier interne

Le droit public financier français comporte d'ordinaire de nombreux instruments juridiques visant à adapter le budget de l'État à un changement de situation. C'est l'utilisation extensive de ces mêmes mécanismes qui a permis de prendre en compte et de corriger les conséquences de la crise sanitaire (§1). En parallèle, l'assouplissement du contrôle de l'emploi des fonds publics a facilité la gestion budgétaire de la crise sanitaire (§2).

§1. L'utilisation extensive des mécanismes juridico-financiers existants

Malgré l'absence d'un régime dérogatoire en cas de circonstances de crise, l'État est parvenu à gérer les conséquences de la crise sanitaire grâce à l'utilisation différenciée de l'arsenal juridique ordinaire (A). À cet égard, l'étude de la place des principes budgétaires pendant la crise montre un déplacement de l'équilibre établi entre d'une part, l'exigence de respect des règles fondamentales du droit public financier et d'autre part, la nécessaire adaptation du cadre juridique régissant la gestion budgétaire (B).

A. La mobilisation large de l'arsenal juridique ordinaire

Selon le Professeur Jean-Luc ALBERT, le concept de crise fait l'objet d'un traitement paradoxal en droit public financier français. Alors même qu'il n'est pas ignoré des finances publiques, en ce qu'une crise induit généralement des conséquences budgétaires et financières, le droit des finances publiques n'organise pas en lui-même un régime dérogatoire en cas de circonstances de crise⁴¹. Concrètement, les textes juridiques financiers internes n'ont pas recours, *expressis verbis*, au concept de crise. Tout au plus, et dépassant le cadre du droit public financier, le Conseil constitutionnel a consacré le concept de « circonstances particulières » pour qualifier juridiquement la crise sanitaire et admettre un régime dérogatoire à l'ordonnance du 7 novembre 1958 s'agissant des délais encadrant la procédure de question prioritaire de constitutionnalité⁴². Néanmoins, aucune application de cette nouvelle notion au droit public financier n'a été observée. Par ailleurs, les législations *ad hoc* établissant puis prorogeant l'état d'urgence sanitaire ne comportaient pas véritablement de volet financier. Dès lors, c'est en utilisant l'arsenal juridique ordinaire, fut-ce à un degré inédit, que les pouvoirs publics ont fait face à la crise. Cela s'explique notamment par le fait que l'urgence prévalant, il n'était guère le temps ni le loisir d'une réflexion pour concevoir des instruments juridiques totalement nouveaux. Néanmoins, cette apparente inadaptation du droit public financier aux circonstances de crise ne s'est pas traduite par une impossibilité d'agir pour les pouvoirs publics. En réalité, ces derniers n'ont pas été démunis juridiquement pour mettre en œuvre les mesures rendues nécessaires par la pandémie. En effet, la présence de nombreux outils d'adaptation dans le droit ordinaire a permis d'ajuster le budget de l'État en fonction des décisions prises par le Gouvernement. Ainsi, selon Laurine DOMINICI, la politique budgétaire a consisté à utiliser le budget de l'État pour agir sur la conjoncture et donc à adapter les techniques budgétaires mises à la disposition du Gouvernement⁴³.

Dans ses fondements, le droit des finances publiques est construit sur la base de règles générales auxquelles sont associées des dispositions particulières permettant de faciliter la gestion quotidienne du budget de l'État. Cette conception, bien qu'ancienne, est entendue de

⁴¹ ALBERT Jean-Luc, « Les décisions de crise dans les finances de l'État », *RFFP*, 2022, n° 159, p. 67.

⁴² Ccel, 26 mars 2020, n° 2020-799 DC, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, cons. 5.

⁴³ DOMINICI Laurine, « Une adaptation des techniques budgétaires pour faire face à la crise sanitaire », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 100-106.

manière contemporaine par la LOLF adoptée le 1^{er} août 2001. La LOLF, parfois dénommée « constitution financière de la France », bien que l'expression soit contestée par une partie de la doctrine, prévoit en effet de nombreux outils permettant d'adapter le budget de l'État en cours d'exercice. D'ordinaire, ces mécanismes sont utilisés par les pouvoirs publics, ce qui signifie qu'ils ne sont pas spécialement conçus pour faire face à une crise, mais plutôt pour apporter de la souplesse dans la gestion quotidienne du budget de l'État. Cependant, dans le cadre de la crise sanitaire, les autorités ont employé ces mêmes outils, mais de manière plus extensive. Il ne s'agit pas d'établir une liste exhaustive des mécanismes juridico-financiers utilisés lors de la crise sanitaire, mais plutôt de sélectionner et d'analyser certains d'entre eux dans le but de démontrer une différence de degré avec la gestion budgétaire ordinaire.

D'abord, l'article 7-I-1° de la LOLF prévoit, au sein de la mission *Crédits non répartis*, « une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ». Cette provision permet le financement en cours de gestion de dépenses urgentes. L'utilisation de cette dotation doit donc impérativement constituer un dernier recours quand tous les autres dispositifs permettant de faire face à des dépenses accidentelles ou imprévisibles ont été mobilisés et que les marges de manœuvre du programme ou de la mission sur lesquelles devrait s'imputer la dépense sont épuisées. Dans ce cas, les crédits peuvent être mis à disposition en moins de 24 heures par décret simple. Le niveau des annulations de ces crédits et des ouvertures vers d'autres missions est d'ordinaire assez faible et stable. Par exemple, en 2019, 110 M€ de crédits ont été ouverts à ce titre. La Cour des comptes considère d'ailleurs que cette pratique est obsolète et qu'elle nécessite une réforme, car elle sert essentiellement à couvrir des sous-budgétisations et non pas de réelles dépenses accidentelles et imprévisibles⁴⁴. Dans le cadre de la crise sanitaire, alors que la LFI pour 2020 prévoyait 124 M€ en CP au titre de ce programme, la deuxième LFR du 25 avril 2020 est venue l'augmenter de 1,6 Mds€. Principalement, ces crédits furent utilisés pour acheter du matériel de protection sanitaire. En 2021, la LFR de juin prévoyait 624 M€ en CP au titre de ce programme. Ces montants sont totalement inédits pour ce type de dotation. Néanmoins, il convient d'indiquer que cet instrument a surtout été utile au début de la crise pour donner une marge de manœuvre suffisante au Gouvernement et lui permettre d'assurer efficacement les premières dépenses urgentes qu'il n'était pas en mesure de prévoir dans une

⁴⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, mai 2019, p. 120 ; Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 139.

LF. Ainsi, selon le sénateur Jean-François HUSSON, en procédant de la sorte, « le Gouvernement entendait constituer une réserve de budgétisation massive afin d'abonder d'autres missions du budget général en cours de gestion et ainsi de financer rapidement des besoins urgents et non-prévisibles, dans l'attente d'un autre projet de loi de finances rectificative »⁴⁵. Par la suite, d'autres instruments ont été privilégiés.

En effet, le principal outil permettant d'ajuster le budget de l'État dans la perspective d'une situation de crise induisant un accroissement substantiel des dépenses et une diminution des recettes publiques est la LFR. Aussi qualifiées depuis la III^e République de « collectifs budgétaires », les LFR viennent, comme leur nom l'indique, modifier en cours d'année les dispositions de la LFI⁴⁶. Elles ajustent les plafonds de dépenses et les données de l'équilibre. Toutefois, il convient d'observer que contrairement aux LFI qui sont des actes de prévision, les LFR apparaissent souvent en pratique comme des actes ratifiant les modifications apportées par le pouvoir réglementaire en cours d'exécution budgétaire⁴⁷. Il s'agit donc bien d'un outil d'adaptation qui permet de prendre en compte un changement de situation en faisant voter une nouvelle loi financière par le Parlement. Hors période exceptionnelle, de telles lois sont presque systématiquement adoptées en fin d'exercice, c'est-à-dire aux derniers jours du mois de décembre, alors même que le projet de budget pour l'année suivante est en voie d'adoption. Il s'agit d'ajuster les évaluations de recettes et de dépenses au regard des dernières données d'exécution du budget disponibles sur l'année en cours : c'est une opération courante. Également, la LFR peut venir répondre à un aléa économique qui modifie l'évaluation des dépenses et des recettes. Depuis 2003, le Conseil constitutionnel impose notamment au Gouvernement de soumettre au Parlement un PLFR « si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions »⁴⁸. Aussi, une telle loi peut être adoptée pour répondre à un aléa politique, tel qu'un changement de gouvernement, et permettre ainsi une modification de la politique économique ou fiscale de l'État en cours d'année. Pendant la crise sanitaire, le Gouvernement a eu recours aux LFR dans une proportion exceptionnelle⁴⁹. Quatre LFR

⁴⁵ Sénat, *Rapport législatif fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020*, n° 124, 12 novembre 2020, p. 66, consulté le 16 mai 2023.

⁴⁶ Article 35 LOLF.

⁴⁷ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, op.cit., p. 323.

⁴⁸ Ccel, 29 décembre 2003, n° 2003-488 DC, *Loi de finances pour 2004*, cons. 4.

⁴⁹ Situation exceptionnelle sans être véritablement inédite, car quatre LFR ont été adoptées en 1975 et en 1981.

ont été adoptées en 2020⁵⁰ et deux en 2021⁵¹ pour permettre d’ajuster les moyens financiers aux décisions prises dans l’urgence. La multiplication des LFR démontre de l’ampleur de la crise et de la faible prévisibilité de ses conséquences budgétaires. Ainsi, les pouvoirs publics se sont adaptés, presque en temps réel, à la situation. Les LFR devant à la fois intégrer les dépenses supplémentaires induites par l’épidémie et le manque à gagner fiscal résultant de la diminution de l’activité économique, elles étaient fortement dépendantes de la conjoncture. Cela explique non seulement leur multiplicité, mais aussi l’obsolescence quasi-immédiate de chacune d’entre elles étant donné la faible prévisibilité des conséquences de la crise. Les LFR n’ont pas seulement été nombreuses, elles ont aussi ouvert des montants de crédits tout à fait considérables. Par exemple, les quatre LFR pour 2020 ont ouvert au total un montant inédit de 87 Mds€ de crédits supplémentaires pour financer les mesures d’urgence. Selon la loi de règlement, l’exercice 2020 s’est achevé avec un déficit budgétaire de 178 Mds€, supérieur de 93 Mds€ à celui prévu par la LFI pour 2020, ce qui est d’une ampleur jamais observée depuis 1945⁵².

	Recettes	Dépenses
LFR n° 2020-289 du 23 mars 2020	- 6 728 M€	+ 10 218 M€
LFR n° 2020-473 du 25 avril 2020	- 36 238 ‘‘	+ 33 743 ‘‘
LFR n° 2020-935 du 30 juillet 2020	- 21 461 ‘‘	+ 14 403 ‘‘
LFR n° 2020-1473 du 30 novembre 2020	+ 31 970 ‘‘	+ 28 681 ‘‘

⁵⁰ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n° 0072 du 24 mars 2020 ; Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n°0102 du 26 avril 2020 ; Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n° 0187 du 31 juillet 2020 ; Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n° 0290 du 1 décembre 2020.

⁵¹ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 *de finances rectificative pour 2021*, JORF n° 0166 du 20 juillet 2021 ; Loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 *de finances rectificative pour 2021*, JORF n° 0280 du 2 décembre 2021.

⁵² BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques, op.cit.*, p. 222.

En comparaison, ces chiffres contrastent avec le nombre plus réduit et la plus grande modestie des LFR adoptées en 2008 et 2009 pour répondre à la crise économique et financière. Deux LFR ont été adoptées en 2008, dont celle traditionnelle de fin d'exercice, pour au total 11 Mds€ de dépenses supplémentaires⁵³. Trois LFR ont été adoptées en 2009, dont celle de fin d'exercice, pour au total 23 Mds€ de dépenses supplémentaires⁵⁴. Cela figure très en-deçà des interventions faisant suite à la crise sanitaire.

Particulièrement, pendant la crise sanitaire, les premières LFR ont permis au Gouvernement de fixer sa stratégie budgétaire dans les textes financiers⁵⁵. Cela s'est matérialisé par une réforme de l'architecture budgétaire qui fut adaptée avec la création successive de deux nouvelles missions : d'abord le *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, ensuite le *Plan de relance* avec trois programmes. En 2021, les deux missions représentaient respectivement : 6,03 Mds€ en AE et CP et, 36,1 Mds€ en AE et 21,8 Mds€ en CP.

Également, comme le relève le Professeur Gilbert ORSONI, si l'année 2021 est moins gourmande en LFR que l'année 2020, c'est notamment parce qu'une autre technique juridique classique a été mobilisée de manière significative : celle du décret d'avance⁵⁶. Cet instrument est ancien. Originellement, il permettait au ministre des Finances de prendre des décrets en Conseil d'État d'ouverture de crédits pour « faire face à des événements calamiteux ou à des nécessités urgentes » imprévisibles lors du vote de la LFI⁵⁷. Pour encadrer cette pratique, et limiter l'atteinte au consentement, il a été prévu que la ratification de ces décrets d'avance soit demandée au Parlement dans la plus prochaine LF⁵⁸. Les décrets d'avance permettent ainsi au Gouvernement d'ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'exercice en se substituant au Parlement qui ne se prononce qu'*a posteriori*. Aujourd'hui, les décrets d'avance sont encadrés par l'article 13 de la LOLF. Celui-ci dispose qu'en cas d'urgence, le Premier ministre peut prendre un décret sur avis du Conseil d'État, après avis des commissions des finances des assemblées, pour ouvrir des crédits supplémentaires sans

⁵³ Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 *de finances rectificative pour le financement de l'économie*, JORF n° 0243 du 17 octobre 2008 ; Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 *de finances rectificative pour 2008*, JORF n° 0304 du 31 décembre 2008.

⁵⁴ Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 *de finances rectificative pour 2009*, JORF n° 0030 du 5 février 2009 ; Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 *de finances rectificative pour 2009*, JORF n° 0094 du 22 avril 2009 ; Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 *de finances rectificative pour 2009*, JORF n° 0303 du 31 décembre 2009.

⁵⁵ ALBERT Jean-Luc, « Les décisions de crise dans les finances de l'État », *op.cit.*, p. 67.

⁵⁶ ORSONI Gilbert, « Les instruments juridiques financiers et les crises », *RGFP*, 2022, n°1, p. 83-89.

⁵⁷ Décret n° 56-601 du 19 juin 1956 *relatif au mode de présentation du budget de l'État : préparation et vote des lois budgétaires*, JORF n° 0142 du 20 juin 1956, article 20.

⁵⁸ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, JORF n° 0002 du 3 janvier 1959, article 11.

affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière LF. Les crédits ainsi ouverts ne doivent pas dépasser la limite de 1 % des crédits ouverts dans la dernière LF, et sont gagés par des annulations de crédits ou la constatation de recettes supplémentaires qui ne peuvent pas dépasser 1,5 % des crédits ouverts dans la dernière LF. La pratique montre que jusqu'en 2018, le Premier ministre prenait en moyenne entre deux et trois décrets d'avance par an pour des montants assez proches : autour de 3,5 Mds€⁵⁹. Dès lors, cet instrument de régulation budgétaire étant devenu ordinaire et s'éloignant de plus en plus de sa vocation première qui était de faire face aux situations urgentes et imprévisibles, il fut l'objet de nombreuses critiques de la part des parlementaires et de la Cour des comptes qui estimaient que son utilisation trop récurrente était une atteinte à l'autorisation budgétaire du Parlement et démontrait un phénomène de sous-budgétisation des LF⁶⁰. C'est pourquoi depuis 2018, le Gouvernement s'était engagé à limiter les modifications du budget de l'État par décret d'avance, estimant que cette pratique était une « mauvaise habitude, relevant soit de l'insincérité budgétaire soit du défaut d'autorisation parlementaire »⁶¹, selon les termes de Gérald DARMANIN alors ministre des Comptes publics. Ainsi, pour la première fois depuis 30 ans, aucune ouverture de crédits par décret d'avance n'a été réalisée sur les exercices 2018, 2019 et 2020. Cependant, en 2021, le Gouvernement a utilisé un décret d'avance pour abonder le *Fonds de solidarité* et financer le chômage partiel. Ainsi, le décret du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ouvre 0,5 Mds€ de crédits à destination du chômage partiel et 6,7 Mds€ pour le *Fonds de solidarité*⁶². Bien que l'adoption de ce décret réponde à sa vocation initiale de faire face à l'urgence et aux situations exceptionnelles, on peut légitimement se demander si le Gouvernement n'aurait pas pu faire adopter une LFR, comme il l'a fait en 2020, ce qui aurait été plus respectueux de l'autorisation budgétaire du Parlement. Le Sénat s'est ainsi étonné de cette « surprenante imprévision du Gouvernement » qui témoigne « soit d'une navigation à vue inquiétante, soit d'une volonté de contourner l'autorisation parlementaire »⁶³. Par ailleurs, il faut noter, comme le souligne la Cour des comptes, que si ce décret d'avance respecte les conditions de

⁵⁹ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques, op.cit.*, p. 587.

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance en 2017*, décembre 2017. La Cour relève que la sous-budgétisation de la LFI 2017 est encore plus élevée que les années précédentes.

⁶¹ DARMANIN Gérald, *JO Sénat, Débats*, séance du 21 novembre 2019, p. 15934.

⁶² Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, JORF n° 0116 du 20 mai 2021.

⁶³ Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le projet de décret d'avance relatif au financement de l'activité partielle et du fonds de solidarité pour les entreprises*, n° 576, 12 mai 2021, pp. 6-16, consulté le 16 mai 2023.

procédure et de fond, il est d'une ampleur inédite. En effet, il atteint le plafond de 1% des crédits initiaux. La Cour relève que depuis la mise en œuvre de la LOLF en 2006, c'est la première fois que le plafond est atteint. À titre comparatif, depuis 2006, le montant cumulé des crédits ouverts s'est élevé en moyenne à 0,26 % des crédits totaux ouverts en LFI⁶⁴.

Aussi, le Gouvernement a employé d'autres instruments réglementaires lui permettant d'ajuster le budget de l'État en fonction de ce que les circonstances de la crise sanitaire exigeaient. À cet égard, l'utilisation des reports de crédits est significative. Il s'agit de la prolongation de la validité d'un crédit budgétaire non consommé pendant l'exercice budgétaire pour lequel il avait été voté. Cela consiste à ajouter un crédit non consommé en fin d'année au budget de l'année suivante⁶⁵. Si en vertu du principe d'annualité, la règle est généralement l'interdiction des reports de crédits d'un exercice à l'autre, l'article 15 de la LOLF autorise et encadre cette pratique. Il dispose que les CP disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, dans une limite de 3 % des crédits inscrits sur ce programme en LFI. Il précise que, pour les crédits hors dépenses de personnel, le plafond de 3 % peut être majoré par une disposition dans une LF. En pratique depuis l'adoption de la LOLF, un effort de réduction des reports a été réalisé. Par exemple, de 2006 à 2019, les CP ouverts par report sur le budget général de l'État ont rarement représenté plus de 7 Mds€, alors qu'ils représentaient en moyenne 11,5 Mds€ chaque année sur la période 2000-2006. Par ailleurs, le Gouvernement s'était engagé depuis 2017 à modérer les niveaux de reports du budget général. Toutefois, dans le cadre de la crise sanitaire, la pratique a été rénovée et a atteint des montants inédits. L'article 102 de la LFI pour 2021 a déplafonné pour 51 programmes la limite de 3% des crédits inscrits sur chaque programme, prévue par l'article 15 de la LOLF⁶⁶. Ainsi, 30,8 Mds€ de crédits ont pu être reportés de l'exercice 2020 à l'exercice 2021, soit onze fois plus que le maximum observé au cours des dix dernières années. C'est la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* qui concentre près de 80 % des reports. Ici aussi, la gestion budgétaire de la crise sanitaire montre une utilisation différenciée et davantage marquée des mécanismes juridico-financiers ordinaires. En dehors des reports de crédits, le Gouvernement peut apporter, par acte réglementaire, des modifications à la répartition initiale des crédits prévue par le Parlement. À cet égard, la

⁶⁴ Cour des comptes, *Rapport sur les crédits ouverts par décret d'avance*, juin 2021.

⁶⁵ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, op.cit., p. 272.

⁶⁶ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, JORF n° 0315 du 30 décembre 2020, article 102.

gestion budgétaire de la crise sanitaire en 2020 a été marquée par un niveau plus élevé des transferts de crédits par rapport aux deux années précédentes⁶⁷.

D'autres outils juridico-financiers pourraient encore être exposés, mais la logique est la même : une utilisation différenciée et davantage marquée des mécanismes ordinaires pendant la crise sanitaire. Il s'agissait pour le Gouvernement d'être en capacité de réagir et d'engager rapidement les crédits budgétaires nécessaires. Il résulte de la présente analyse que la capacité d'intervention de l'État pour corriger les conséquences de la crise n'a pas été empêchée par le droit public financier. Au contraire, l'utilisation des dispositions ordinaires a montré que le droit des finances publiques n'est pas rigide, mais qu'il est capable de s'adapter à des situations exceptionnelles. Dès lors, une conclusion peut être tirée. Le cadre juridique financier ordinaire comporte de nombreux mécanismes permettant d'adapter la gestion budgétaire à une situation de crise, sans y être spécifiquement destinés. Toutefois, la gestion de la crise sanitaire montre que si ce sont ces mêmes instruments qui ont été employés par les pouvoirs publics, ils l'ont été dans une proportion plus importante. Ainsi, la gestion budgétaire de la crise sanitaire ne s'est pas caractérisée par des innovations juridiques entendues comme la création, la modification ou la suppression d'instruments de gestion budgétaire internes, mais par une nouvelle manière d'appliquer le droit public financier ordinaire. On constate finalement une différence de degré entre la gestion budgétaire usuelle et celle de crise. L'étude de la place des principes budgétaires pendant la crise confirme cette idée.

B. L'interprétation souple des principes budgétaires

L'étude des principes budgétaires traditionnels - l'annualité (1), l'unité et l'universalité (2), la spécialité (3), la sincérité (4) et l'équilibre (5) - et de leurs tempéraments admis en droit commun illustrent la capacité du droit public financier interne à garantir le besoin de souplesse que requiert la gestion quotidienne des deniers publics. Dans le cadre de la crise sanitaire et dans la continuité des propos précédents, ce sont ces mêmes tempéraments, d'autant plus utilisés que les circonstances de crise l'exigeaient, qui ont été employés par les pouvoirs publics. À cet égard, sans changer *stricto sensu* l'encadrement juridique, on observe

⁶⁷ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques, op.cit.*, p.585.

que le mode de gestion budgétaire de la crise a conduit à réduire ces principes à une certaine conception minimale en employant, à l'inverse, de manière maximale leurs aménagements. Autrement dit, il apparaît que la gestion budgétaire de la crise sanitaire, sans changer les règles de droit, a modifié l'équilibre établi entre d'une part l'exigence de respect des règles fondamentales du droit public financier, et d'autre part, la nécessaire adaptabilité du cadre juridique régissant la gestion budgétaire.

1. L'annualité : un principe fondamental à relativiser en période de crise

Le principe d'annualité exprime l'idée selon laquelle l'autorisation budgétaire donnée à l'exécutif par le Parlement pour collecter les recettes publiques et mettre en œuvre les dépenses ne vaut que pour un an. Ce principe découle directement de celui de consentement à l'impôt consacré à l'article 14 de la DDHC et dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel⁶⁸. Traditionnellement, cette règle se présente sous un double aspect. D'une part, l'autorisation budgétaire du Parlement doit intervenir avant le 31 décembre de l'année précédant l'exécution, c'est la règle d'antériorité budgétaire, d'autre part, l'autorisation doit être unique, c'est la règle d'unicité budgétaire. Également, le principe d'annualité implique normalement que toutes les opérations budgétaires soient achevées au 31 décembre de l'année d'exécution. L'annualité est l'une des règles les plus anciennes et importantes du droit budgétaire français. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises, notamment lors de l'examen de la constitutionnalité du TSCG et de sa loi organique de transposition, relevant que l'annualité budgétaire « découle des articles 34 et 47 de la Constitution »⁶⁹. Toutefois, ce principe est soumis à plusieurs tempéraments destinés à concilier continuité budgétaire et souplesse de fonctionnement. D'une part, des règles sont prévues pour modifier en cours d'année le budget de l'État, et d'autre part, pour en dépasser le cadre annuel. L'annualité budgétaire est encadrée par les articles 1^{er}, 6 et 28 de la LOLF.

Dans le contexte de la crise sanitaire, Laurine DOMINICI avance que l'ordinaire souplesse du principe d'annualité, permise par ses tempéraments, a été poussée à son

⁶⁸ Ccel, 16 juillet 1971, n° 71-44 DC, *Liberté d'association*, cons. 1.

⁶⁹ Ccel, 9 août 2012, n° 2012-653, *Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance*, cons. 21.

paroxysme⁷⁰. En effet, le temps de la gestion ordinaire du budget de l'État, l'année civile, ne correspond pas à celui de la gestion de crise qui exige des ajustements budgétaires fréquents et dans l'urgence. Le propre d'une crise étant d'être imprévisible, les dispositions de la LFI ne peuvent pas prévoir une telle situation. Dès lors, il a fallu adapter le budget de l'État à une échelle infra-annuelle, d'autant plus que la variabilité dans le temps court des circonstances et conséquences de la crise sanitaire requérait presque au jour le jour des ajustements budgétaires. C'est la raison pour laquelle les dérogations prévues dans le droit commun au principe d'annualité ont été fortement mobilisées par le Gouvernement, au point de parfois se demander ce qui restait du sens même d'une règle pourtant fondamentale.

Comme évoqué précédemment, un total de six LFR ont été adoptées durant les années 2020 et 2021 pour prendre en compte et corriger les conséquences de la crise. Bien que ces dernières étaient prévues et admises par le droit, leur ampleur inédite⁷¹ a porté atteinte, d'une certaine manière, au principe d'annualité dans la mesure où l'autorisation budgétaire initiale du Parlement est totalement dénaturée par les LFR qui suivent. En effet, dans le cadre de la crise, il ne s'agissait pas d'ajuster à la marge les dispositions de la LFI, mais plutôt de redéfinir, selon l'évolution de la situation de crise, la stratégie budgétaire. Autrement dit, on peut considérer que les LFR n'ont pas été utilisées comme des actes de prévision et d'autorisation, conformément à la définition classique d'une LF, mais comme des textes visant à ratifier, *a posteriori*, des dispositions budgétaires adoptées par actes réglementaires. Par exemple, la LFR du 19 juillet 2021 ratifie le décret d'avance du 19 mai 2021 qui avait ouvert un montant considérable de crédits⁷².

De même, l'utilisation massive des reports de crédits sur le budget général de l'État pour 2021, pour 2022, et même pour 2023, remet en cause le principe d'annualité budgétaire. À cet égard, la Cour des comptes est très critique. Elle considère que les importants reports de crédits sur l'année 2021, qui résulte d'une sur-budgétisation dans la quatrième LFR pour 2020, conduisent à une certaine confusion des exercices budgétaires, en contradiction avec le principe d'annualité. Ainsi, 30,8 Mds€ de crédits ont été reportés sur l'exercice 2021 par le Gouvernement, c'est-à-dire sans vote en LFI, alors même que la procédure parlementaire rendait possible un vote en LFI pour 2021 des crédits correspondant à des dépenses

⁷⁰ DOMINICI Laurine, « Une adaptation des techniques budgétaires pour faire face à la crise sanitaire », *op.cit.*, pp. 103-104.

⁷¹ V. *supra*.

⁷² Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 *de finances rectificative pour 2021*, JORF n° 0166 du 20 juillet 2021 ; Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 *portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance*, JORF n° 0116 du 20 mai 2021.

effectives pour 2021. En conséquence, la Cour recommande de n'ouvrir en LFI et LFR que les crédits nécessaires à l'exercice en cours et ce même en période de crise. D'autant plus que selon la Cour, les fortes incertitudes liées à la crise sanitaire n'étaient pas de nature à justifier de tels montants de reports de crédits⁷³. Elle fait les mêmes observations s'agissant des reports de crédits de l'année 2021 sur l'année 2022⁷⁴ et de l'année 2022 sur l'année 2023⁷⁵. Cette pratique s'est installée pendant la crise sanitaire et ne semble pas disparaître avec elle.

Ainsi, ces exemples montrent bien que le principe d'annualité budgétaire, conçu initialement comme un pilier du droit public financier, puis tempérée pour garantir une certaine souplesse dans la gestion des deniers publics, est fortement dilué en période de crise. Dès lors, il peut être avancé que la gestion budgétaire de la crise sanitaire a modifié l'équilibre entre le respect de ce principe et ses aménagements, tendant vers une appréciation moins stricte de la règle fondamentale.

2. L'unité et l'universalité : des principes malléables au service d'une gestion pragmatique de la crise

S'agissant des principes d'unité et d'universalité budgétaire, leurs tempéraments ont permis une gestion budgétaire pragmatique et simplifiée de la crise. L'unité budgétaire signifie que l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État doivent apparaître dans un document unique qui est le budget général de l'État. Ce principe conditionne la clarté budgétaire et la portée du vote budgétaire annuel par le Parlement. Le principe d'universalité prolongement directement le principe d'unité. Il poursuit le même objectif d'exhaustivité de l'information sur les flux d'argent public. Il est composé de deux règles. La première est celle de la non-compensation des recettes et des dépenses. Le Conseil constitutionnel précise cette règle en indiquant que « les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées »⁷⁶. La deuxième règle est celle de la non-affectation des recettes et des dépenses. Toujours selon les termes du Conseil constitutionnel, le principe d'universalité « interdit l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense

⁷³ Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2020*, avril 2021, pp. 142-144.

⁷⁴ Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2021*, juin 2022, pp. 139-143.

⁷⁵ Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2022*, avril 2023, pp. 62-64.

⁷⁶ Ccel, 29 décembre 1982, n° 82-154 DC, *Loi de finances pour 1983*, cons. 20.

déterminée »⁷⁷. Ces principes sont assortis de nombreux tempéraments prévus par la LOLF : budgets annexes, comptes spéciaux, prélèvements sur recettes ou encore remboursements et dégrèvements ...

Dans le cadre de la crise sanitaire, certains de ces tempéraments ont été utilisés de manière à pouvoir assurer une gestion budgétaire ciblée répondant directement à des problématiques particulières. Par exemple, le Gouvernement a eu recours aux comptes spéciaux de concours financiers. Ils retracent les prêts et avances consentis par l'État et un compte distinct est ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteur. Ici également, sans modifier la nature de cet instrument juridique, la gestion de la crise sanitaire a marqué une différence de degré avec son utilisation ordinaire. À titre d'exemple, alors que le compte spécial de concours financiers relatif aux prêts pour le développement économique et social était doté de 6 M€ par la LFI pour 2020, ce montant est passé à 925 M€ avec la LFR du 25 avril 2020⁷⁸. Il s'agissait notamment d'organiser le soutien des entreprises en difficulté qui ne pouvaient plus accéder au marché du crédit ou pour lesquelles le dispositif de prêts garantis par l'État était inefficace. Cette entorse au principe d'unité est pertinente dans le cas des prêts et avances accordés aux entreprises en difficulté, car elle permet de les retracer plus facilement que s'ils étaient inscrits au budget général de l'État, ce qui facilite la gestion dans l'urgence de l'échéancement, de l'amortissement voire de la perte de ces créances.

S'agissant du principe d'universalité, la Cour des comptes pointe dans son rapport sur *Le Budget de l'État en 2020* le montant très élevé des fonds de concours et des attributions⁷⁹. En 2020, le montant des recettes des fonds de concours et des attributions de produits constatés en cours d'année s'est élevé à 12 Mds€, ce qui est un montant supérieur de 5,9 Mds€ à la prévision de la LFI. Dans le détail, une part importante de ces attributions de crédits avait pour finalité la gestion de la crise sanitaire. Ainsi, le fonds de solidarité, porté par la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, a bénéficié par voie de fonds de concours de co-financements des régions et des compagnies d'assurances, notamment pour venir en aide aux entreprises en difficulté⁸⁰. Aussi, certaines dépenses de la mission *Santé* (acquisition de masques, d'appareils respiratoires, de tests virologiques ...) ont bénéficié

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, JORF n° 0102 du 26 avril 2020, article 10.

⁷⁹ Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2020*, avril 2021, p. 88.

⁸⁰ Arrêté du 27 mars 2020 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours des recettes provenant des dons versés pour le soutien des entreprises en difficulté face à la crise sanitaire, JORF n° 0078 du 31 mars 2020.

d'une contribution de Santé publique France. Ici également, la procédure de fonds de concours prévue à l'article 17 de la LOLF, dérogeant au principe de la non-affectation des recettes, a permis aux pouvoirs publics d'assurer une gestion simplifiée et réactive de certaines conséquences de la crise sanitaire. Toutefois, une telle gestion éloigne les règles fondamentales d'unité et d'universalité.

3. La spécialité : un principe vecteur de clarté mais malmené par la gestion de crise

Le principe de spécialité budgétaire signifie que l'autorisation parlementaire n'est pas globale, mais qu'elle est spécialisée en fonction de l'objet des crédits. Autrement dit, la présentation budgétaire implique que les crédits soient affectés à des dépenses déterminées, sans quoi le vote du Parlement et le principe de consentement à l'impôt perdraient tout sens⁸¹. Affirmée par la Charte de 1814, la spécialité est un principe classique du droit budgétaire qui a évolué à travers le temps. La LOLF du 1^{er} août 2001 réforme profondément ce principe. Elle supprime la présentation en chapitre qui était la norme depuis l'ordonnance du 2 janvier 1959⁸² et prévoit en son article 7 une nomenclature fonctionnelle distinguant les missions, les programmes et les actions. Les crédits sont ainsi regroupés par finalités, ce qui contribue à la logique de performance qui est au cœur de la LOLF. Toutefois, comme pour les autres principes, des aménagements sont prévus par le droit commun. En particulier, il s'agit des annulations, virements, transferts ou encore reports de crédits. Concernant la crise sanitaire, si le principe de spécialité a permis de présenter de manière distincte les dépenses liées à la pandémie en les isolant dans des missions et des programmes spécifiques, l'utilisation marquée des techniques budgétaires aménageant ce principe montre que la gestion de crise conduit à modifier l'équilibre entre le principe et ses aménagements vers davantage de souplesse.

D'un côté, le principe de spécialité budgétaire a permis de maintenir une information claire sur la politique budgétaire de crise. En effet, le Gouvernement a réformé l'architecture budgétaire en créant deux nouvelles missions dédiées à la gestion de la crise sanitaire. Celles-ci distinguent les dépenses liées aux mesures d'urgence pour faire face à la crise sanitaire et

⁸¹ COLLET Martin, *Finances Publiques, op.cit.*, pp. 459-460.

⁸² Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JORF n° 0002 du 3 janvier 1959, article 7.

les dépenses de relance. On retrouve donc d'une part, la mission *Plan d'urgence pour faire face à la crise sanitaire*, et d'autre part, la mission *Plan de relance*. Cette présentation qui ventile les dépenses en fonction de leur finalité conformément au principe de spécialité, a contribué à rendre lisible la stratégie budgétaire de gestion de crise, ce qui est utile non seulement pour son contrôle par le Parlement, mais aussi pour le gestionnaire lui-même qui peut suivre plus aisément l'évolution de la stratégie budgétaire et l'adapter de manière précise.

D'un autre côté, comme l'indique Christelle BALLANDRAS-ROZET, l'utilisation extensive des tempéraments au principe de spécialité a conduit à nuancer la portée de ce dernier en période de crise⁸³. En particulier, l'exécutif a eu recours aux annulations, virements, transferts et reports de crédits pour modifier dans l'urgence la répartition des crédits d'un programme à l'autre sans avoir besoin de faire voter une nouvelle LFR. Ainsi, des montants importants de crédits budgétaires ont pu être déplacés entre des programmes poursuivant des objectifs parfois différents. Par exemple, à la suite du décret du 17 avril 2020⁸⁴, le programme « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire », qui compose la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, a bénéficié de 15 M€ en AE et CP, en annulation du même montant du programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ce virement de crédits porte sur des programmes qui n'ont pas la même finalité. Il en est de même concernant le transfert de crédits de 6,8 M€ entre le programme « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission *Défense* et le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission *Action extérieure de la France*, dont l'objectif consistait, notamment, à garantir la sécurité sanitaire des Français à l'étranger⁸⁵. Par ailleurs, la Cour des comptes note dans ses rapports sur le résultat et la gestion du budget de l'État en 2020 et en 2021⁸⁶, que les importants reports de crédits vers les budgets de 2021 et de 2022 déjà évoqués, ont conduit à des changements d'affectation de crédits. Par exemple, 6,6 Mds€ de crédits de 2020 en provenance des programmes « Activité partielle » et « Compensation des exonérations » ont

⁸³ BALLANDRAS-ROZET Christelle, « Les principes budgétaires à l'épreuve de la crise sanitaire », *RFFP*, 2020, n° 152, p. 101.

⁸⁴ Décret n° 2020-441 du 17 avril 2020 *relatif aux délais d'extension des accords de branche ayant pour objet de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19*, JORF n° 0095 du 18 avril 2020.

⁸⁵ Décret n° 2020-411 du 8 avril 2020 *portant transfert de crédits*, JORF n° 0087 du 9 avril 2020.

⁸⁶ Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2020*, avril 2021, pp. 142-144 ; Cour des comptes, *Le Budget de l'État en 2021*, juin 2022, pp. 62-63.

été réorientés vers le financement en 2021 du programme « Fonds de solidarité ». Selon la Cour, ces reports croisés entre programmes budgétaires poursuivant des objectifs différents, constituent une entorse au principe de spécialité. Dès lors, la gestion budgétaire de la crise sanitaire montre que sans s'affranchir du cadre juridique, le Gouvernement a fondé ses interventions sur une utilisation davantage marquée des aménagements au principe de spécialité.

4. La sincérité : un principe inadapté à la gestion de crise

Le principe de sincérité budgétaire est issu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui est chargé de son contrôle lorsqu'il est saisi sur un texte financier. Pour la première fois en 1993, le Conseil a accepté de se prononcer sur le grief de la sincérité du budget invoqué par les requérants. Il estime que l'exigence de sincérité budgétaire découle des articles 14 et 15 de la DDHC⁸⁷. Depuis, la LOLF a inscrit ce principe au rang de règle de présentation des LF. Selon l'article 32 du texte organique, « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État ». Ce même article indique que la « sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Le Conseil constitutionnel a précisé que « la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »⁸⁸. À travers ces références à l'intention du Gouvernement, il s'agit de consacrer une exigence de bonne foi pesant sur ce dernier. En pratique, l'exigence de sincérité joue essentiellement au stade de la formulation des prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour construire son PLF. Par ailleurs, depuis 2003, le Conseil constitutionnel a étendu la signification du principe de sincérité en prescrivant au Gouvernement d'agir dans certaines situations⁸⁹. D'une part, il appartient au Gouvernement d'informer le Parlement, au cours de l'examen du PLF, lorsque surviennent des circonstances nouvelles de nature à remettre en cause ses prévisions initiales⁹⁰. D'autre part, il revient au Gouvernement de déposer un PLFR « si, en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions »⁹¹. Néanmoins,

⁸⁷ Ccel, 21 juin 1993, n° 93-320 DC, *Loi de finances rectificative pour 1993*, cons. 23.

⁸⁸ Ccel, 25 juillet 2001, n° 2001-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 60.

⁸⁹ Ccel, 29 décembre 2003, n° 2003-488 DC, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 4.

⁹⁰ Ccel, 29 décembre 2004, n° 2004-511 DC, *Loi de finances pour 2005*, cons. 4.

⁹¹ Ccel, 29 décembre 2003, n° 2003-488 DC, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 4.

l'étude de la jurisprudence du Conseil constitutionnel montre que la portée juridique du principe de sincérité est en réalité assez limitée. En effet, sachant la difficulté à établir des prévisions macroéconomiques incontestables, le Conseil constitutionnel a fait le choix d'opérer un « contrôle superficiel »⁹² des éventuelles violations par le Gouvernement de l'exigence de sincérité. Ainsi, il se contente de contrôler que les prévisions du Gouvernement ne sont pas entachées d'« erreur manifeste »⁹³. Par conséquent, dans les faits, les cas de déclaration d'insincérité des documents budgétaires sont rares : depuis 1993, on n'en compte qu'une seule en 1997⁹⁴. Toutefois, depuis 2012 et la ratification du TSCG, une évolution notable a eu lieu en ce qui concerne l'appréciation de la sincérité budgétaire. Le HCFP a été créé pour rendre des avis sur les hypothèses macroéconomiques utilisées par le Gouvernement pour préparer les textes budgétaires, avant leur présentation au Parlement. Ce faisant, le HCFP veille à la sincérité des prévisions macroéconomiques établies par le Gouvernement, permettant ainsi d'éclairer le législateur et de faciliter le contrôle du Conseil constitutionnel, pour identifier une potentielle insincérité budgétaire. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs affirmé qu'il entendait tenir le plus grand compte des avis du HCFP⁹⁵.

Dans le cadre de la crise sanitaire, le principe de sincérité a été réduit à sa conception minimale. En effet, par définition, la gestion dans l'urgence d'une situation de crise implique un niveau de prévisibilité macroéconomique faible, ce qui rend complexe l'évaluation de la sincérité des textes budgétaires. Si le Gouvernement a globalement rempli son obligation positive d'information du Parlement et de correction des textes budgétaires en cas d'évolution des grandes lignes de l'équilibre budgétaire en adoptant notamment quatre LFR en 2020, l'appréciation des prévisions macroéconomiques sur lesquelles il se base s'est avérée bien plus laborieuse. Notamment, comme le relève Thomas BOUSSARIE, le HCFP a été rapidement dépassé par le manque de fiabilité des prévisions⁹⁶. En particulier, l'intensité législative qui enfermait les travaux du HCFP dans des délais courts, l'obsolescence de la LPFP 2018-2022 et le manque de fiabilité des prévisions macroéconomiques fournies par les organismes statistiques, ont rendu les travaux du HCFP complexes. Dans ce sens, il a été conduit à l'occasion de son examen du premier PLFR de

⁹² COLLET Martin, *Finances publiques, op.cit.*, p. 426.

⁹³ Ccel, 29 décembre 1999, n° 99-424 DC, *Loi de finances pour 2000*, cons. 4.

⁹⁴ Ccel, 30 décembre 1997, n° 97-395 DC, *Loi de finances pour 1998*, cons. 14.

⁹⁵ Ccel, 9 août 2012, n° 2012-653 DC, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, cons. 27.

⁹⁶ BOUSSARIE Thomas, « Le Haut Conseil des finances publiques à l'épreuve de la crise sanitaire – Point d'étape de l'année 2020 », *RDP*, 2021, n° 6, p. 1691.

mars 2020 à souligner le contexte « d’incertitude exceptionnellement élevée résultant de la crise sanitaire »⁹⁷. Également, il a reconnu que « la crise sanitaire et ses répercussions économiques et financières constituent des faits inhabituels indépendants de la volonté du Gouvernement et relèvent donc des “circonstances exceptionnelles” » mentionnées à l’article 3 du TSCG⁹⁸. En dépit de ces circonstances, si le HCFP n’a pas donné d’avis nettement négatif, il a pu exprimer ses doutes sur la crédibilité des prévisions retenues par la Gouvernement. Par exemple, dans son avis sur le premier PLFR de mars 2020, le HCFP estime que la prévision de croissance annuelle du Gouvernement (-1 % PIB) est empreinte d’une « grande fragilité » à cause de l’incertitude que fait peser la crise sanitaire⁹⁹. Également, il a considéré comme « optimiste » l’hypothèse du Gouvernement selon laquelle la croissance potentielle reviendrait à son niveau d’avant-crise à partir de 2023¹⁰⁰. Par ailleurs, il faut noter que les travaux du HCFP ont pu être perturbés par le manque d’informations communiquées par le Gouvernement. Notamment, le HCFP a été saisi le 17 novembre 2020 par le Gouvernement, qui entendait réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son PLF pour 2021, conformément à l’article 16 de la LOPGFP qui prévoit que le Gouvernement doit informer « sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions ». À cette occasion, l’avis du HCFP est très critique à l’encontre du Gouvernement, qui n’a pas accompagné sa saisine d’un « scénario macroéconomique complet »¹⁰¹. Par conséquent, ce manque d’information ne permettait pas au HCFP « d’émettre, conformément à son mandat, un avis suffisamment informé sur le scénario macroéconomique, ni d’apprécier le scénario de finances publiques »¹⁰². Comme précisé dans l’avis, le Gouvernement n’a, en effet, communiqué que le seul chiffre de prévision de croissance du PIB en volume et non l’ensemble du scénario macroéconomique pour 2020 et 2021. En outre, le HCFP indique n’avoir reçu aucune information quant à d’éventuelles mesures de soutien à l’activité que le Gouvernement pourrait décider en réponse à l’évolution de la crise sanitaire. Également, le Gouvernement n’a pas saisi le HPFP de nouvelles prévisions de finances publiques, « en particulier du solde public et de sa décomposition, alors que la révision du scénario

⁹⁷ Avis n° HCFP-2020-1 du 17 mars 2020 *relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l’année 2020*, JORF n° 0068 du 19 mars 2020, pt. 12.

⁹⁸ *Ibid*, pt. 24.

⁹⁹ *Ibid*, pt. 12.

¹⁰⁰ Avis n° HCFP-2021-2 du 13 avril 2021 *relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2021 à 2022*, pt. 55.

¹⁰¹ Avis n° HCFP-2020-7 du 23 novembre 2020 *relatif à l’amendement des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l’année 2021*, JORF n° 0288 du 28 novembre 2020, pt. 8.

¹⁰² *Ibid*, pt. 7.

macroéconomique doit nécessairement conduire à modifier celui de finances publiques »¹⁰³. Dès lors, pour la première fois depuis sa création, le HCFP s'est estimé ne pas être « en mesure de porter une appréciation » sur le texte qui lui était soumis¹⁰⁴. À cet égard donc, le HCFP n'a pas disposé des éléments nécessaires à son appréciation de la sincérité du nouveau scénario gouvernemental. Dans ce cas, « ni la représentation nationale, ni le Conseil constitutionnel, [n'ont pu], bénéficier d'un avis indépendant leur permettant d'identifier une éventuelle insincérité budgétaire »¹⁰⁵.

Par ailleurs, il faut noter que l'appréciation de la sincérité des textes budgétaires pendant la crise sanitaire a été réduite, car le Conseil constitutionnel n'a pas été en mesure de se prononcer. En effet, les circonstances de crise semblent avoir freiné les parlementaires dans leur volonté de saisine du juge constitutionnel, dans la mesure où il n'a été saisi d'aucune des six LFR sur la période 2020-2021, et lorsqu'il a été saisi sur la LFI 2021, les requérants n'ont pas invoqué le principe de sincérité budgétaire alors même que le principe était jusqu'alors quasi-systématiquement soulevé et que, comme nous venons de le voir, l'avis rendu par le HCFP sur ce texte faisait état d'un manque d'information de la part du Gouvernement. Il n'est pas inutile de rappeler ici, que ce sont les saisines répétées des parlementaires sur le grief de la sincérité des LF qui a provoqué la consécration de ce principe. Dès lors, il y a un paradoxe à ne pas saisir le Conseil constitutionnel sur ce fondement, alors même qu'il était soulevé lors des débats parlementaires¹⁰⁶. Également, les sages de la rue de Montpensier n'ont pas fait usage de leur faculté d'invoquer d'office le principe de sincérité budgétaire, lorsqu'ils ont été saisis sur le PLF 2021 par exemple¹⁰⁷. Selon Chloë GEYNET-DUSSAUZE, le bouleversement du cadre des prévisions macroéconomiques par la crise sanitaire est la raison principale expliquant la renonciation des parlementaires à saisir le Conseil constitutionnel sur la sincérité des textes budgétaires. En effet, la majorité des acteurs de la procédure législative a reconnu que si les prévisions macroéconomiques pouvaient être faussées, c'est en raison de l'incertitude liée à la situation économique et sanitaire, et non d'une intention manifeste de dissimulation de la part du Gouvernement¹⁰⁸. Toutefois, plusieurs parlementaires regrettent cette situation, estimant que

¹⁰³ *Ibid*, pt. 6.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ GEYNET-DUSSAUZE Chloë, « À la recherche du principe de sincérité des lois de finances », *RFFP*, 2022, n° 158, p. 173.

¹⁰⁶ TAILLÉ-POLIAN Sophie, *JO Sénat, Débats*, séance du 25 novembre 2020, p. 10151.

¹⁰⁷ Ccel, 29 décembre 2005, n° 2005-530 DC, *Loi de finances pour 2006*, cons. 75 et 79.

¹⁰⁸ GEYNET-DUSSAUZE Chloë, « À la recherche du principe de sincérité des lois de finances », *op.cit*.

la sincérité budgétaire fait « partie des victimes collatérales de la crise sanitaire »¹⁰⁹. Quoiqu'il en soit, il en résulte que la crise sanitaire a nécessairement diminué la portée du principe de sincérité. Néanmoins, toujours selon Chloë GEYNET-DUSSAUZE, il y aurait aussi des raisons structurelles expliquant la réticence des parlementaires à saisir le Conseil constitutionnel sur la base de la sincérité budgétaire. En effet, les députés et les sénateurs apparaissent découragés par la faible portée contentieuse du principe de sincérité budgétaire. Par conséquent, le risque, si une telle pratique se poursuivait, serait une régression du principe de sincérité dans l'élaboration des LF, le Gouvernement sachant soit, que les parlementaires ne vont pas saisir le Conseil constitutionnel sur ce grief soit, que ce dernier ne va pas sanctionner le texte sur ce fondement¹¹⁰. Dès lors, il conviendra d'observer l'évolution du principe de sincérité budgétaire à la suite de la crise sanitaire.

5. L'équilibre : un principe s'accommodant à la gestion de crise

Le principe d'équilibre en droit public financier fait l'objet de nombreuses conceptions. Bien que le Conseil constitutionnel l'ait qualifié de « principe fondamental »¹¹¹ à valeur constitutionnelle, il ne s'agit pas d'un dogme pour le budget de l'État, mais plutôt d'un point de repère à ne pas perdre de vue. En effet, contrairement à ce que le terme d'« équilibre » laisse penser, le droit budgétaire actuel n'impose pas une égalité arithmétique ou une neutralité parfaite entre les recettes et les dépenses du budget de l'État. L'article 1^{er} de la LOLF dispose que « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini ainsi que des résultats des programmes qu'elles déterminent ». En revenant sur l'expression « équilibre économique et financier » qui était retenue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, la LOLF consacre pour la première fois l'expression d'« équilibre budgétaire ». Les articles 13, 14 et 34 du même texte, relatifs respectivement aux décrets d'avance, aux annulations de crédits et à la présentation des lois de finances, se réfèrent explicitement à l'équilibre budgétaire, alors que les articles 33 et 37 imposent l'équilibre financier des lois de finances rectificatives et des lois de règlement. Cependant, le caractère principiel de l'équilibre n'est pas pour autant garanti. En effet, d'une part, l'exigence d'équilibre dans la LOLF ne

¹⁰⁹ LUREL Victorin, *JO Sénat, Débats*, séance du 28 novembre 2020, p. 10519.

¹¹⁰ GEYNET-DUSSAUZE Chloë, « À la recherche du principe de sincérité des lois de finances », *op.cit.*

¹¹¹ Ccel, 24 décembre 1979, n° 79-110 DC, *Loi de finances pour 1980*, cons. 3.

concerne que la prévision budgétaire et non l'exécution, d'autre part, elle n'a avec la LOLF qu'une valeur indicative et non un caractère contraignant. Également, l'article 34 de la Constitution qualifie l'équilibre d'objectif en disposant que les orientations pluriannuelles des finances publiques « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Aussi, la pratique montre qu'aucun budget de l'État n'a été voté ou exécuté à l'équilibre depuis 1974, ceux-ci étant systématiquement déficitaires. Alors, peut-être faut-il aller chercher le sens du principe d'équilibre dans les règles européennes. Les règles de discipline budgétaires communautaires disposent que le déficit et la dette publics des États membres ne doivent pas dépasser respectivement 3 % et 60 % du PIB¹¹². Or, on constate que depuis la ratification du Traité de *Maastricht*, la France s'est trouvée en situation de déficit public excessif, c'est-à-dire au-delà des 3 % du PIB, à dix-neuf reprises sans pour autant qu'elle ne soit véritablement contrainte¹¹³. Dès lors, il apparaît que le principe d'équilibre, tel qu'il est entendu actuellement, n'est pas un principe juridique contraignant, mais plutôt « un paramètre économique, voire pour certains un objectif politique et une garantie démocratique »¹¹⁴. Autrement dit, en reprenant les termes de Christelle BALLANDRAS-ROZET, il s'agit d'une « règle conditionnelle qui emprunte les traits d'un “droit non prescriptif” s'éloignant du registre de la contrainte et du commandement pour s'attacher principalement à fixer les lignes de conduite laissant aux parties intéressées une marge d'appréciation »¹¹⁵.

Ainsi, le principe d'équilibre n'a pas été un obstacle à l'ouverture du robinet budgétaire pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Au contraire, sa conception peu contraignante et protéiforme s'est accordée avec la mobilisation massive de moyens financiers dans l'urgence. Alors que le déficit et la dette publics s'établissaient respectivement à 3 % et à 98 % du PIB en 2019¹¹⁶, ils ont atteint respectivement 9,2 % du PIB et 115,7 % du PIB fin 2020¹¹⁷, ce qui est un niveau supérieur à celui de la crise financière de 2008¹¹⁸. Sur l'exercice 2020, une différence de - 85 Mds€ s'est établie entre le solde

¹¹² Article 126 et protocole 12 du TFUE.

¹¹³ De 1992 à 1997, de 2002 à 2005, puis de 2008 à 2016, en enfin depuis 2020.

¹¹⁴ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, *op.cit.*, p. 245.

¹¹⁵ BALLANDRAS-ROZET Christelle, « Les principes budgétaires à l'épreuve de la crise sanitaire », *op.cit.*, p. 101.

¹¹⁶ INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats (PIB) année 2019*, Information rapide n° 2020-73 du 25 mars 2020.

¹¹⁷ INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats (PIB) année 2020*, Information rapide n° 2021-82 du 26 mars 2021.

¹¹⁸ En 2009 le déficit public avait atteint 7,5 % du PIB. INSEE, *Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats (PIB) année 2009*, Information rapide n° 2010-88 du 31 mars 2010.

budgétaire prévu par la LFI et le solde budgétaire effectivement constaté. Également, les recettes fiscales nettes ont reculé de 37 Mds€ par rapport à la LFI. Ces chiffres s'expliquent principalement par le recul de l'activité économique et par l'augmentation des dépenses publiques dues aux mesures d'urgence prises par le Gouvernement. Sur le plan interne, aucune règle juridique contraignante n'est venue limiter l'emploi des fonds publics au regard du principe d'équilibre. La LPFP 2018-2022 qui fixait une trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire est devenue obsolète. Or, celle-ci ne liant pas le législateur financier qui peut toujours y déroger¹¹⁹, elle ne pouvait pas remettre en cause la politique budgétaire gouvernementale pendant la crise. En effet, les LPFP ne sont juridiquement que des lois ordinaires qui encadrent la trajectoire financière globale des administrations publiques. En ce sens, elles ne sont pas des LF, et ne peuvent donc pas être contraignantes à leur égard¹²⁰. Par ailleurs, sur le plan européen, l'activation de la clause dérogatoire générale du PSC a suspendu les règles de discipline budgétaire pour permettre aux États membres d'intervenir face à la crise¹²¹. Dès lors, aucune règle juridique contraignante ne restreignait l'action des pouvoirs publics au regard du principe d'équilibre pendant la crise sanitaire.

Par conséquent, comme l'affirme Christelle BALLANDRAS-ROZET, la gestion budgétaire de la crise sanitaire a repoussé encore plus loin le caractère peu contraignant du principe d'équilibre. Selon elle, bien que ce principe soit inscrit, sous différentes formes dans les textes juridiques, il ne répond pas à une réalité pratique, ce qui le revêtait finalement d'un « caractère superficiel »¹²². Le Professeur Michel BOUVIER poursuit en ce sens en considérant que la recherche de l'équilibre budgétaire a été oubliée pendant la crise, de même que les critiques dont la dette faisait l'objet. Il estime que :

« 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 »¹²³.

¹¹⁹ CE, avis, 27 mars 2008, n° 381365 ; Ccel, 9 août 2012, n° 2012-653 DC, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*, cons. 21.

¹²⁰ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, *op.cit.*, p. 306.

¹²¹ V. *infra*.

¹²² BALLANDRAS-ROZET Christelle, « Les principes budgétaires à l'épreuve de la crise sanitaire », *op.cit.*, p. 101.

¹²³ BOUVIER Michel, « Équilibre budgétaire et Covid-19 : De la vanité d'un principe », *RFFP*, 2020, n° 151, éditorial, p. V. 4.

Finalement, l'étude de l'appréciation des principes budgétaires dans le cadre de la crise sanitaire montre bien un assouplissement, avec une utilisation davantage marquée par les pouvoirs publics des règles qui les tempèrent. Il en résulte que la gestion budgétaire de la crise, sans changer les règles de droit, a modifié l'équilibre établi entre d'une part l'exigence de respect des règles fondamentales du droit public financier, et d'autre part, la nécessaire adaptabilité du cadre juridique régissant la gestion budgétaire.

§2. Le contrôle de l'emploi des fonds publics pendant la crise sanitaire

En parallèle de l'utilisation extensive des mécanismes juridico-financiers existants, les circonstances de crise ont modifié le contrôle de l'emploi des fonds publics. Le principe de nécessité a permis d'une part de légitimer les décisions prises dans l'urgence par le Gouvernement sans remettre en cause immédiatement leur bien-fondé budgétaire, et d'autre part, de déresponsabiliser le comptable public (A). Par ailleurs, la crise sanitaire s'est caractérisée par la centralisation du pilotage des finances publiques au profit de l'exécutif. Cela s'est traduit par une instrumentalisation empreinte d'hypocrisie du Parlement dans sa fonction législative, même si en parallèle celui-ci est parvenu à assurer une forme de continuité dans sa fonction de contrôle de l'exécution budgétaire (B).

A. La mobilisation du principe de nécessité

De manière générale, en droit, le principe de nécessité signifie que la « force des circonstances ou d'une situation critique qui, abolissant en fait le choix des moyens, dicte et justifie une solution même exorbitante comme étant, raisonnablement, la seule de nature à sauvegarder un intérêt légitime »¹²⁴. On peut considérer que ce principe a trouvé une application en droit public financier dans le cadre de la crise sanitaire. En particulier, il a motivé d'une part, une forme de légitimation des décisions prises dans l'urgence par le Gouvernement sans remettre en cause immédiatement leur bien-fondé budgétaire (1), et

¹²⁴ CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 13^e édition, 2020, p. 678.

d'autre part, la déresponsabilisation du comptable public devant les juridictions financières (2).

1. La légitimation des décisions budgétaires par le contexte de crise

La gestion d'une crise exige l'adoption de mesures d'urgence et d'ampleur qui ont logiquement des conséquences budgétaires et financières. Dès lors, il convient de s'interroger sur leur bien-fondé. Or, le contexte particulier dans lequel s'inscrit la crise révèle une appréciation compréhensive de ces décisions. En effet, selon la Professeure Stéphanie DAMAREY, « l'extraordinaire de la situation a tendance à gommer les éventuelles irrégularités ou du moins à en faciliter l'acceptation »¹²⁵. Ainsi, on observe une nuance avec l'appréciation du bien-fondé des décisions budgétaires prises ordinairement que seules les circonstances de crise peuvent expliquer.

Le contexte dans lequel s'inscrit la situation de crise peut provoquer des réactions désordonnées et disproportionnées dans les décisions de gestion budgétaire des pouvoirs publics. En effet, l'incertitude et le manque de connaissances scientifiques qui ont caractérisé la crise sanitaire, ont conduit à prendre des décisions dont la pertinence semble *a posteriori* discutable, mais qui dans l'urgence de la situation se justifiaient. Par exemple, au début de la crise, le ministère des armées a reconnu avoir acheté un stock d'hydroxychloroquine « par précaution », si jamais ce traitement, dont l'efficacité contre le coronavirus est discutée, était finalement validé par les autorités sanitaires¹²⁶. Comme l'affirme la Professeure Stéphanie DAMAREY, « c'est l'après-coup qui conduit à remettre en cause la décision prise et, bien évidemment, ses conséquences financières. Mais on peut comprendre que, dans le feu de l'action pourrait-on dire, cet achat ait pu paraître comme le plus judicieux à faire »¹²⁷. Cet exemple montre que la situation de crise conduit les administrations à être plus souple dans l'appréciation de la pertinence des dépenses qu'elles engagent. Toutefois, cette considération n'est pas spécifique à la crise sanitaire. On se rappelle par exemple de l'épidémie de grippe H1N1 en 2009, qui avait conduit le ministre de la Santé de l'époque à acheter 94 millions de doses de vaccins, alors que le virus avait provoqué 323 décès. Finalement, moins de la moitié

¹²⁵ DAMAREY Stéphanie, « Le contrôle de l'emploi des fonds publics en période de crise », *RFFP*, 2022, n° 159, p. 47.

¹²⁶ MAGNEOUS Fabien, « Coronavirus : l'armée confirme avoir acquis de la chloroquine, "un achat de précaution" », *France Info*, 24 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

¹²⁷ DAMAREY Stéphanie, « Le contrôle de l'emploi des fonds publics en période de crise », *op.cit.*, p. 47.

de ces doses avaient été administrées. Si dans l'urgence de la situation, cette décision n'avait pas été remise en cause par l'administration elle-même, la Cour des comptes a regretté, *a posteriori*, le coût de cette mesure au regard de son utilité¹²⁸.

Cette approche renvoie plus généralement aux nécessaires conséquences financières que la gestion de crise occasionne. À cet égard, on peut remarquer que les mesures exceptionnelles mises en place pour endiguer les conséquences de la crise justifient plus aisément que d'ordinaire l'engagement de dépenses massives. Par exemple, l'exceptionnalité et l'urgence de la situation a conduit les administrations à être plus souple dans l'attribution des aides destinées à soutenir les entreprises en difficulté en raison de l'arrêt de l'activité économique due à l'épidémie de la Covid-19, conformément à la politique gouvernementale du « quoi qu'il en coûte ». En particulier, bien que la Cour des comptes indique que les PGE, mis en place pour soutenir les entreprises, ont été une réponse efficace à la crise, leur suivi et leur contrôle est nécessaire afin de s'assurer qu'ils soient remboursés et non à la charge de l'État¹²⁹. Par ailleurs, le Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, relève dans son rapport final qu'à fin mai 2021, 401 entreprises avaient fait l'objet d'un signalement auprès du parquet pour un montant total de 9,7 M€ d'aides indûment versées¹³⁰. Ici aussi, cette remarque n'est pas spécifique à la crise sanitaire. Par exemple, les conséquences économiques de la crise sociale des gilets jaunes ont conduit l'État à indemniser les entreprises qui avaient été impactées. À cet égard, un rapport d'information parlementaire révèle que « la consigne générale passée par le ministère du Travail a été celle de la souplesse dans l'examen des demandes »¹³¹. Ainsi, entre novembre 2018 et mai 2019, 3 225 entreprises ont bénéficié d'une indemnisation et 5 283 demandes d'activité partielle ont été validées par les services de l'État.

Ces considérations montrent bien que l'appréciation du bien-fondé budgétaire des décisions prises dans l'urgence en contexte de crise est plus complaisante. Certaines pratiques qui en période ordinaire n'auraient pas manqué d'être relevées notamment au

¹²⁸ Cour des comptes, Communication à la commission des affaires sociales du Sénat - *L'utilisation des fonds mobilisés pour la lutte contre la pandémie grippale A(H1N1)v*, , septembre 2010.

¹²⁹ Cour des comptes, *Les prêts garantis par l'État : une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire*, juillet 2022, pp. 115-119.

¹³⁰ Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, *Rapport final*, 27 juillet 2021, p. 100.

¹³¹ Assemblée nationale, *Rapport d'information par la Mission d'information commune sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement des « gilets jaunes »*, n° 2167, 17 juillet 2019, consulté le 16 mai 2023.

regard de l'objectif de performance de la gestion budgétaire et comptable, ont été tolérées par les circonstances exceptionnelles. Par ailleurs, le concept juridique de force majeure a été mobilisé pour justifier la déresponsabilisation du comptable public.

2. La déresponsabilisation du comptable public

La loi organique du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 autorise le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à déroger par voie d'ordonnance aux dispositions de l'article 60 de la LF pour 1963 relative à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics¹³². Dans ce cadre, l'ordonnance du 25 mars 2020 a été adoptée. Elle dispose que :

« Les mesures de restriction de circulation et de confinement décidées par le Gouvernement à compter du 12 mars 2020 ainsi que l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée sont constitutifs d'une circonstance de la force majeure telle que prévue au V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée. Pour les opérations réalisées durant cette période, il n'est pas fait application des deux dernières phrases du troisième alinéa du même V. »¹³³

Il convient d'abord de rappeler la règle générale de la responsabilité du comptable public alors en vigueur au moment de la crise sanitaire, celle-ci ayant été réformée depuis¹³⁴. Jusqu'en 2022, l'article 17 du GBCP de 2012, reprenant les dispositions de l'article 60 de la LF pour 1963, disposait que « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent »¹³⁵. Cela signifie qu'une responsabilité propre incombait aux comptables publics, qui devaient « effectuer un versement de leurs deniers personnels au profit des administrations publiques au service desquelles ils [étaient] placés, en cas de manquement de leur part à certaines des obligations de leurs fonctions ou en cas de déficit survenu dans leur gestion »¹³⁶. L'article 60.V de la LF

¹³² Loi organique n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, JORF n° 0072 du 24 mars 2020, article 11.I.1°h.

¹³³ Ordonnance n° 2020-326 du 25 mars 2020 relative à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, JORF n° 0074 du 26 mars 2020, article 1.

¹³⁴ Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, JORF n° 0070 du 24 mars 2022.

¹³⁵ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF n° 0262 du 10 novembre 2012, article 17 (dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2023).

¹³⁶ GIRARDI Jean-Luc, « Les incertitudes nées de l'application de la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *RGFP*, 2017, n° 2, pp. 89-96.

pour 1963 prévoit qu'il est possible de déroger à ce régime de responsabilité en cas de circonstances de force majeure¹³⁷. C'est cette disposition qui a été mobilisée par le Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire. En effet, conformément à la jurisprudence, l'exécutif a considéré que l'épidémie de la Covid-19 était constitutive d'un événement de force majeure, c'est-à-dire extérieur, imprévisible et irrésistible, justifiant la mise en place d'un régime dérogatoire.

Il convient d'indiquer que ce régime particulier visait à contraindre le juge des comptes de retenir les circonstances liées à la crise de la Covid-19 comme circonstances de force majeure dès lors qu'un lien de causalité pouvait être établi entre la crise sanitaire et le manquement du comptable¹³⁸. En effet, traditionnellement, les juridictions financières se montrent réticentes à établir l'existence de telles circonstances¹³⁹. Il s'agissait donc pour le Gouvernement d'anticiper l'appréciation des juges financiers, en s'assurant que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ne serait pas un obstacle à la gestion budgétaire efficiente de la crise sanitaire¹⁴⁰. En effet, selon les propres termes du Gouvernement rapportés de l'amendement qu'il a introduit en séance publique devant le Sénat pour faire adopter ce régime dérogatoire, il s'agit « de permettre une plus grande rapidité dans la chaîne de la dépense publique en levant de potentiels blocages liés aux circonstances exceptionnelles de cette crise »¹⁴¹.

De manière pratique, la déresponsabilisation des comptables publics semblait se justifier au regard des circonstances et de la lourde responsabilité qui reposait sur eux en temps normal. En effet, les mesures de restriction et de confinement rendaient plus difficiles les conditions de travail et donc l'accomplissement de leurs tâches par les comptables publics. Il s'agissait aussi de donner plus de marges de manœuvre à l'administration afin d'assurer l'organisation de la chaîne financière d'encaissement et de décaissement sans que les comptables publics ne soient freinés par leur responsabilité. En effet, les conséquences de la crise ont exigé des mesures d'urgence impliquant des encaissements et décaissements

¹³⁷ Loi n° 63-156 du 23 février 1963 *de finances pour 1963 (2^e partie - Moyens des services et dispositions spéciales)*, JORF n° 0047 du 24 février 1963, article 60.V.

¹³⁸ DAMAREY Stéphanie, « Chronique de jurisprudence financière - juin 2021 », *Bulletin Juridique des Collectivités Locales*, n° 6, 2021, p. 439.

¹³⁹ Comme illustration : Cour des comptes, 23 janvier 2009, n° 53315, *Lycée technique Déodat de Severac de Toulouse*, note. LASCOMBE Michel et Xavier VANDENDRIESSCHE, « Chronique de jurisprudence financière », *RGFP*, 2010. 289.

¹⁴⁰ ALBERT Jean-Luc, « L'urgence sanitaire et certains inaperçus budgétaires et comptables publics », *RFFP*, 2020, n° 152, p. 123.

¹⁴¹ Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, amendement n° 70 présenté par le gouvernement, *JO Sénat, Débats*, séance du 19 mars 2020, p. 2626.

importants et rapides, notamment au regard de la commande publique (matériel de protection, tests virologiques ...) ou des aides aux entreprises et aux ménages.

Ainsi, en déresponsabilisant le comptable public lorsqu'un lien de causalité pouvait être établi entre les circonstances de crise et ses manquements, le Gouvernement assouplit le cadre juridique ordinaire au nom d'une gestion efficace de la crise sanitaire. C'est aussi au regard de cette nécessité qu'une certaine centralisation du pilotage des finances de l'État a été observée pendant la crise.

B. La centralisation du pilotage des finances publiques

La crise sanitaire s'est caractérisée par un glissement du pouvoir financier au profit de l'exécutif, seul chargé d'assurer la gestion budgétaire de la crise au nom de l'urgence et de l'efficacité. Toutefois, le droit public financier reposant sur le principe de consentement à l'impôt issu de l'article 14 de la DDHC, le Parlement, même en période de crise, ne peut pas être totalement contourné. Dès lors, il a été de nombreuses fois appelé à se prononcer sur les textes financiers nécessaires à la gestion de la crise. Toutefois, il apparaît que son activité législative a été instrumentalisée par le Gouvernement qui voulait légitimer ses décisions en les faisant valider par le Parlement (1). Néanmoins, en parallèle et assez paradoxalement, l'activité de contrôle budgétaire du Parlement s'est maintenue malgré les circonstances de la crise (2).

1. L'instrumentalisation de l'activité législative du Parlement

Bien que la séparation des pouvoirs ait persisté juridiquement dans la crise, l'accélération du temps de la décision budgétaire a entraîné un glissement de la souveraineté financière au profit de l'exécutif. Ce faisant, même si le Parlement a été appelé à se prononcer à de nombreuses reprises, il intervenait souvent dans un second temps pour venir valider la stratégie budgétaire gouvernementale. Lors de son allocution télévisée du 14 juin 2020, le président de la République Emmanuel MACRON affirmait : « Si nous pouvons rouvrir le pays, c'est parce qu'à chaque étape de l'épidémie chacun a pris sa part. Le Premier ministre

et le gouvernement ont travaillé d'arrache-pied, le Parlement s'est réuni, l'État a tenu ... »¹⁴². Cette phrase est révélatrice de l'instrumentalisation de l'activité législative du Parlement durant la crise : un Président qui décide et s'exprime, un Gouvernement qui travaille et un Parlement qui se réunit pour valider et légitimer les décisions prises.

Il convient d'abord d'indiquer que le travail parlementaire a été pratiquement impacté par les conséquences de la crise sanitaire. En effet, comme l'observe le Professeur Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, bien qu'une certaine forme de continuité ait pu être assurée, la procédure d'examen des textes a été substantiellement adaptée. Au plus fort de la crise, de mars à juin 2020, le nombre de députés pouvant accéder aux assemblées était limité, les collaborateurs et les fonctionnaires parlementaires étaient plus la plupart d'entre eux en télétravail¹⁴³. Ainsi, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale du 17 mars 2020 a décidé de réduire les activités de la chambre aux seules missions rendues indispensables par les circonstances exceptionnelles. Dès lors, l'activité législative s'est focalisée sur les « seuls textes urgents et indispensables, dans le contexte de la crise du coronavirus »¹⁴⁴. Cela dit, cette continuité n'a pas permis au Parlement d'exercer au fond sa compétence législative au regard des textes financiers. Il a plutôt été réduit à un rôle formel.

En effet, comme l'indique Céline HUSSON-ROCHCONGAR, si les relations institutionnelles financières entre les pouvoirs exécutifs et législatifs ont été respectées pendant la crise, elles peuvent être qualifiées de procédurales¹⁴⁵. En 2020, le Gouvernement a fait adopter quatre LFR pour ajuster le budget de l'État en fonction des conséquences financières des mesures prises pour faire face à l'épidémie. Il s'agit d'une obligation constitutionnelle pour le Gouvernement de soumettre au Parlement un PLFR « si en cours d'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions »¹⁴⁶. En l'occurrence, l'évolution de la situation sanitaire et économique fut si rapide que les prévisions ayant fondé chacun des PLFR furent rapidement obsolètes, obligeant l'adoption d'une nouvelle LFR. Dès lors, la séparation des pouvoirs a été maintenue malgré les circonstances de crise. D'autant plus que sur chaque PLFR, les

¹⁴² MACRON Emmanuel, présidence de la République, [Adresse aux français, 14 juin 2020](#), consulté le 23 avril 2023.

¹⁴³ MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – L'Assemblée nationale au temps de la pandémie de Covid-19. Si le grain ne meurt ... », *RFDA*, 2020, n° 4, pp. 623-628.

¹⁴⁴ Assemblée nationale, [Relevé de conclusions de la Conférence des présidents du mardi 17 mars 2020](#), consulté le 16 mai 2023.

¹⁴⁵ HUSSON-ROCHCONGAR Céline, « Exécutif et législatif dans la crise, quels enseignements en matière de finances publiques ? », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 61-67.

¹⁴⁶ Ccel, 29 décembre 2003, n° 2003-488 DC, *Loi de finances pour 2004*, cons. 4.

commissions des finances des deux assemblées ont été en mesure de publier des rapports plus ou moins précis et critiques à l'égard des options gouvernementales. Toutefois, si au regard de ces éléments le Parlement semble impliqué dans la gestion budgétaire de la crise sanitaire, il ne faut pas s'y méprendre, en réalité, il a été instrumentalisé par le Gouvernement. En effet, on peut considérer que consulter régulièrement le Parlement, notamment en lui soumettant des PLFR, était une manière pour l'exécutif de légitimer son action dans un contexte où les décisions semblaient être prises par le président de la République et son conseil scientifique. En pratique, le Parlement n'avait ni les moyens, ni le temps, ni même peut-être l'envie de proposer des alternatives à la gestion budgétaire de la crise par le Gouvernement. Les textes ont été examinés dans des délais très courts réduisant d'autant le débat parlementaire et l'analyse. La LFR du 23 mars 2020 a d'ailleurs été adoptée en cinq jours seulement, et deux autres ont suivi rapidement en avril puis juin de la même année. Par ailleurs, les avis du HCFP, eux aussi rendus dans des délais très courts, ont souvent fait l'état de difficultés pour fournir une information claire au Parlement. Le HCFP souligne lui-même que « le contexte d'incertitude exceptionnellement élevée résultant de la crise sanitaire affecte toute prévision macroéconomique d'une grande fragilité »¹⁴⁷. Dans ce contexte, une forme « d'union sacrée » a prévalu conduisant le Parlement à valider la politique budgétaire du Gouvernement sans véritablement la remettre en cause, au moins immédiatement. Comme nous l'avons déjà dit, il n'y a eu aucune saisine du Conseil constitutionnel sur les LFR en 2020 et 2021. Également, il faut relever que le Parlement a largement autorisé le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, dont certaines concernaient spécifiquement les finances publiques. Par exemple, deux ordonnances du 25 mars 2020 concernaient respectivement, la création du fonds de solidarité à destination des entreprises en difficulté¹⁴⁸ et la continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités et des établissements publics locaux¹⁴⁹. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la dimension extraordinaire de la crise sanitaire a provoqué un certain assentiment politique à l'égard des décisions prises par l'exécutif pour y faire face. Au regard des finances publiques, la Professeure Stéphanie DAMAREY indique que « tout converge pour, *in fine*, et alors que

¹⁴⁷ Avis n° HCFP-2020-1 du 17 mars 2020 *relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020*, *op.cit.*, pt. 12.

¹⁴⁸ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 *portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation*, JORF n° 0074 du 26 mars 2020.

¹⁴⁹ Ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 *relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19*, JORF n° 0074 du 26 mars 2020.

des fonds publics ont été engagés, que le politique soit amené à consentir, à accepter au-delà des divergences politiques, les mesures prises pour enrayer les conséquences économiques et sociales » de la crise¹⁵⁰. Cette pratique témoigne, certes, de la « capacité des règles de procédure budgétaire à faire l'objet, en cas de nécessité, d'une mise en œuvre accélérée »¹⁵¹, mais elle réduit le Parlement à un rôle procédural visant à permettre au Gouvernement de gérer la crise tout en respectant formellement le cadre constitutionnel et organique régissant le droit public financier. Ainsi, la crise sanitaire a fait ressortir que le temps parlementaire ordinaire s'accommodait mal de l'urgence et qu'il a fallu le réduire pour apporter des réponses rapides et efficaces aux conséquences de la crise.

Par ailleurs, l'utilisation d'instruments d'ajustement des crédits par voie réglementaire comme nous l'avons déjà évoqué (reports, virements, transferts, décret d'avance ...), a restreint le pouvoir budgétaire du Parlement. Bien que ces outils soient employés en temps ordinaire, leur importance quantitative et qualitative pendant la crise a remis en cause la portée de l'autorisation parlementaire. Dans ce cadre, le Parlement n'est intervenu que dans un second temps pour valider dans les LFR les actes de gestion budgétaire de l'exécutif, et ce dans les conditions d'examen que nous connaissons. La Cour des comptes partage cette observation. Elle met notamment en évidence dans ses rapports sur le Budget de l'État en 2020 et 2021 le recours massif aux reports de crédits comme portant atteinte à l'autorisation parlementaire¹⁵². Par ailleurs, l'utilisation d'un décret d'avance en 2021¹⁵³, et par conséquent le nombre plus réduit des LFR sur cet exercice, porte atteinte au respect de l'autorisation parlementaire. Comme l'avait déclaré Didier MIGAUD lors de ses travaux préparatoires sur la LOLF, « le décret d'avance constitue l'atteinte la plus importante au pouvoir financier du Parlement »¹⁵⁴. Si les conditions de forme et de fond d'adoption du décret d'avance ont été respectées, l'importance des ouvertures de crédits auxquelles il a procédé¹⁵⁵ laisse à penser qu'il aurait été plus respectueux du Parlement de lui soumettre un PLFR. Par ailleurs, il convient d'indiquer concernant les actes de régulation budgétaire, que l'information des commissions des finances des assemblées, conformément aux dispositions de la LOLF, a été

¹⁵⁰ DAMAREY Stéphanie, « Le contrôle de l'emploi des fonds publics en période de crise », *op.cit.*, p. 47.

¹⁵¹ COLLET Martin, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – Les mesures budgétaires et financières », *RFDA*, 2020, n° 4, p. 615-622.

¹⁵² Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, avril 2021, pp. 142-144 ; Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021*, juin 2022, pp. 58-61.

¹⁵³ Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, JORF n° 0116 du 20 mai 2021.

¹⁵⁴ Assemblée nationale, *Rapport sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances*, 12 juillet 2000, n° 2540, p. 128.

¹⁵⁵ V. *supra*.

respectée. Cette volonté de signaler au Parlement les évolutions budgétaires en fonction de la situation est aussi une manière pour le Gouvernement de légitimer ses décisions en faisant apparaître une certaine association avec ce dernier, alors qu'en réalité, le Parlement n'avait pas le pouvoir d'aller à l'encontre de ces décisions.

Dans ce cadre, le rôle législatif du Parlement a été davantage procédural, servant à respecter le cadre constitutionnel et organique, et à valider souvent *a posteriori* les décisions budgétaires du Gouvernement. Néanmoins, en parallèle, le Parlement a été en mesure d'assurer la continuité de sa mission de contrôle de l'exécution budgétaire.

2. La continuité de l'activité de contrôle budgétaire du Parlement

Lors d'une séance exceptionnelle de questions d'actualité au Gouvernement organisée au Sénat le 19 mars 2020, soit trois jours après l'annonce du premier confinement, le Premier ministre Édouard PHILIPPE déclare : « Il est indispensable dans une démocratie, y compris dans un moment de crise sanitaire, de confinement, que le Parlement puisse continuer à se réunir pour exercer son contrôle sur le Gouvernement »¹⁵⁶. Après une période d'adaptation au début de la crise, on peut constater que le Parlement a été en mesure d'assurer sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement. Le contrôle parlementaire de l'exécution du budget de l'État n'a pas fait exception à cette observation générale.

Il faut d'abord remarquer qu'en dehors des modalités de contrôle ordinaires, des dispositifs spécifiquement dédiés au contrôle de l'action du Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire ont été déployés. Ainsi, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a choisi dès le 17 mars 2020 de créer une « mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de coronavirus en France ». Celle-ci était présidée par le président de l'Assemblée nationale et a associé à ses travaux les huit présidents de commissions permanentes, les délégations ainsi que tous les chefs de groupes parlementaires. La mission d'information s'est réunie soixante-seize fois entre le 1^{er} avril et le 17 novembre 2020, elle a procédé à de nombreuses auditions, et son travail a débouché sur la production de deux rapports d'information¹⁵⁷. Étant donné son objet

¹⁵⁶ PHILIPPE Édouard, *JO Sénat, Débats*, séance du 19 mars 2020, p. 2488.

¹⁵⁷ Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19*, n° 3053, 3 juin 2020 ; Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'impact, la gestion et*

très large, la mission d'information a contrôlé certaines dispositions budgétaires et financières. Par exemple, le premier rapport d'information du 3 juin 2020 analyse les mesures de soutien aux entreprises, à l'emploi, aux salariés et aux ménages, prises pour répondre aux conséquences économiques de la crise¹⁵⁸. Au Sénat, une mission similaire a aussi été créée : la « mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement et de restriction d'activité ». Toutefois, la dimension budgétaire et financière était moins présente dans ses rapports qu'à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, les dispositifs classiques de contrôle de l'exécution du budget de l'État ont été mis en œuvre. En particulier, les questions au Gouvernement, qu'elles soient écrites ou orales, ont été maintenues, même si les questions orales ont été adaptées dans la forme puisque seuls les orateurs et présidents de groupe pouvaient être présents dans l'hémicycle au plus fort de l'épidémie. En matière budgétaire et financière, on ne remarque pas de diminution des questions au Gouvernement, au contraire la crise sanitaire a suscité de nombreuses interrogations de la part des parlementaires. En particulier, ces questions interrogent les dispositifs d'aides et les conséquences budgétaires de la crise sanitaire, notamment au regard de la soutenabilité des finances publiques pour l'Assemblée nationale¹⁵⁹. Pour le Sénat, les questions budgétaires et financières liées à la crise sont davantage relatives à l'impact de celle-ci sur les collectivités territoriales¹⁶⁰.

Ensuite, les commissions des finances des assemblées ont produit de nombreux travaux sur l'exécution du budget de l'État pendant la crise sanitaire. Des rapports d'information ont été publiés sur des questions budgétaires et financières directement liées à la crise sanitaire

les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19, n° 3633, 2 décembre 2020.

¹⁵⁸ Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19*, n° 3053, 3 juin 2020, pp. 38-46.

¹⁵⁹ Pour l'Assemblée nationale, v. notamment : THILL Agnès, question n° 28642, *JO AN, Débats*, 21 avril 2020, p. 2870 ; TRASTOUR-ISNART Laurence, question n° 28643, *JO AN, Débats*, 21 avril 2020, p. 2870 ; CORDIER Pierre, question n° 28901, *JO AN, Débats*, 28 avril 2020, p. 3022 ; SERMIER Jean-Marie, question n° 28902, *JO AN, Débats*, 28 avril 2020, p. 3023 ; BROCHAND Bernard, question n° 29286, *JO AN, Débats*, 12 mai 2020, p. 3288 ; HERTH Antoine, question n° 30336, *JO AN, Débats*, 16 juin 2020, p. 4115 ; BONNIVARD Émilie, question n° 30924, *JO AN, Débats*, 7 juillet 2020, p. 4645 ; BRUNEEL Alain, question n° 28350, *JO AN, Débats*, 14 avril 2020, p. 2714.

¹⁶⁰ Pour le Sénat, v. notamment : ESPAGNAC Frédérique, question n° 15440, *JO Sénat, Débats*, 23 avril 2020, p. 1855 ; BONNECARRÈRE Philippe, question n° 15488, *JO Sénat, Débats*, 23 avril 2020, p. 1856 ; VÉRIEN Dominique, question n° 22811, *JO Sénat, Débats*, 13 mai 2021, p. 3129 ; ESTROSI SASSONE Dominique, question n° 15179, *JO Sénat, Débats*, 9 avril 2020, p. 1631 ; BÉRIT-DÉBAT Claude, question n° 15756, *JO Sénat, Débats*, 30 avril 2020, p. 1989 ; LA PROVÔTÉ Sonia, question n° 03080, *JO Sénat, Débats*, 6 octobre 2022, p. 4708 ; GENET Fabien, question n° 21194, *JO Sénat, Débats*, 4 mars 2021, p. 1394.

et aux mesures prises pour y faire face¹⁶¹, en plus des rapports sur les autres politiques publiques. Également, les commissions des finances ont procédé à des auditions pour suivre la conjoncture et la mise en œuvre des mesures votées dans les textes financiers. La commission des finances de l'Assemblée nationale a notamment auditionné Jean-Luc TAVERNIER sur l'évolution de la conjoncture économique¹⁶² (directeur général de l'INSEE), François VILLEROY DE GALHAU sur le dispositif des PGE¹⁶³ (gouverneur de la Banque de France), Robert OPHELE sur les conséquences de la crise sur les marchés financiers¹⁶⁴ (président de l'Autorité des marchés financiers), Anthony REQUIN sur les besoins de financement de l'État¹⁶⁵ (directeur général de l'Agence France Trésor), et bien sûr à de nombreuses reprises le ministre de l'Économie et des Finances¹⁶⁶, ainsi que le ministre de l'Action et des Comptes publics¹⁶⁷. Aussi, les commissions des finances ont demandé des enquêtes à la Cour des comptes¹⁶⁸. Par exemple, la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé une enquête à la Cour sur « Les dépenses publiques pendant la crise sanitaire et le bilan opérationnel de leur utilisation »¹⁶⁹. Le Sénat a demandé six enquêtes à la Cour des comptes en 2020, mais celles-ci n'étaient pas directement en lien avec la crise sanitaire. En outre, la commission des finances de l'Assemblée nationale a réorienté les travaux du *Printemps de l'évaluation* pour que les rapporteurs spéciaux prennent en considération les conséquences de la crise sanitaire sur les moyens budgétaires. Dans cette perspective, un thème unique a été retenu : l'impact de la crise sanitaire en termes de mobilisation des crédits budgétaires et de déploiement des politiques publiques¹⁷⁰. Les

¹⁶¹ V. notamment : Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la dette publique*, n° 3124, 23 juin 2020 ; Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises*, n° 4040, 31 mars 2021.

¹⁶² Assemblée nationale, Compte rendu n° 50 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 9 avril 2020.

¹⁶³ Assemblée nationale, Compte rendu n° 58 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 6 mai 2020.

¹⁶⁴ Assemblée nationale, Compte rendu n° 59 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 7 mai 2020.

¹⁶⁵ Assemblée nationale, Compte rendu n° 60 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 13 mai 2020.

¹⁶⁶ V. notamment : Assemblée nationale, Compte rendu n° 52 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 15 avril 2020 ; Assemblée nationale, Compte rendu n° 62 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 19 mai 2020.

¹⁶⁷ V. notamment : Assemblée nationale, Compte rendu n° 56 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 29 avril 2020.

¹⁶⁸ Article 58-2 LOLF.

¹⁶⁹ Cour des comptes, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale - *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, juillet 2021.

¹⁷⁰ Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le Printemps de l'évaluation - *L'évaluation des politiques publiques 2020*,

rapporteurs spéciaux de la commission des finances ont, dans ce cadre, envoyé des questionnaires aux administrations, procédé à des auditions et mené leurs travaux de contrôle. Par ailleurs, les commissions des finances se sont vues informées par le Gouvernement des actes de régulation budgétaire qu'il a pris, conformément aux dispositions de la LOLF¹⁷¹. Ainsi, elles ont émis leur avis sur le projet de décret d'avance de mai 2021¹⁷². Dès lors, vu l'ensemble de ces éléments, il peut être avancé que les commissions des finances ont exercé un contrôle budgétaire plein et entier pendant la crise sanitaire. Bien que les conditions étaient particulières, elles ont su adapter leurs méthodes de travail et utiliser l'ensemble des possibilités qui leur étaient offertes pour contrôler l'exécution budgétaire des LF. Également, elles ont su focaliser leur action sur les conséquences de la crise, tout en ne délaissant pas leurs travaux ordinaires.

Néanmoins, il convient de nuancer la fonction de contrôle budgétaire du Parlement au regard de l'adoption des LR pour 2020 et 2021. Les LR sont des lois qui arrêtent le montant définitif des recettes et des dépenses de l'État et le résultat budgétaire qui en résulte¹⁷³. En ce sens, il ne s'agit pas d'une loi de prévision, mais d'une loi de constatation et de ratification des comptes de l'État. Ainsi, leur examen par le Parlement aurait pu être l'occasion d'un contrôle définitif de la gestion budgétaire de la crise sanitaire. Or, comme souvent, les parlementaires (hormis les membres des commissions des finances) se sont désintéressés de l'examen de ces PLR. En effet, d'ordinaire, les parlementaires préfèrent l'adopter rapidement en séance publique, parfois en séance de nuit au milieu de l'été lorsque l'hémicycle est désert. Ils sont rebutés par la technicité du texte et sa faible importance sur le plan politique. L'adoption du PLR pour 2020 n'a pas fait exception à cette pratique. Une séance à l'Assemblée nationale et une séance au Sénat ont suffi à examiner le PLR pour 2020 respectivement le 16 juin 2021 et le 15 juillet 2021. On peut regretter cette adoption à la hâte du PLR, alors que son examen était l'occasion d'effectuer un véritable contrôle de l'utilisation des deniers publics pendant la crise sanitaire. Cela a renforcé la position de la doctrine qui réclame depuis des années une réforme de la procédure d'adoption des LR¹⁷⁴.

n° 3197, 10 juillet 2020 ; Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le Printemps de l'évaluation - *L'évaluation des politiques publiques 2021*, n° 4403, 21 juillet 2021.

¹⁷¹ Articles 10, 12, 13 et 14 de la LOLF.

¹⁷² Assemblée nationale, *Avis sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire* ; Sénat, *Avis sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021 à la commission des finances*.

¹⁷³ BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, op.cit., p. 323.

¹⁷⁴ V. notamment : BAUDU Aurélien, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France - Éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris : Dalloz, 2010.

Depuis la loi organique du 28 décembre 2021, les LR ont été renommées « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année » et la date limite de leur dépôt a été avancée du 1^{er} juin au 1^{er} mai pour donner plus de temps aux parlementaires pour se consacrer à leurs travaux d'évaluation et de contrôle budgétaire.

En définitive, bien que le droit public financier interne n'organise pas en lui-même un régime particulier et dérogatoire en cas de circonstances de crise, la variété et l'adaptabilité des instruments présents dans le droit commun ont permis à l'État de jouer son rôle dans la gestion de la crise sanitaire. En effet, le Gouvernement a eu recours à tous les outils juridico-financiers lui permettant de contourner les règles générales qui apparaissaient inappropriées à la gestion de crise. Dès lors, il a utilisé de manière extensive, mais légale, l'adaptabilité du droit public financier interne. Cette utilisation différenciée de l'encadrement juridique de la gestion budgétaire s'est traduite tant au niveau de l'adoption et de l'exécution du budget de l'État que de son contrôle. Ainsi, il en résulte non pas un nouveau droit, entendu comme la création, la modification ou la suppression de dispositions juridiques, mais plutôt une nouvelle façon d'appliquer le droit existant. Autrement dit, il apparaît que la gestion budgétaire de la crise sanitaire a modifié l'équilibre établi entre d'une part l'exigence de respect des règles fondamentales du droit public financier, et d'autre part, la nécessaire adaptabilité du cadre juridique régissant la gestion budgétaire, vers davantage de souplesse. Dans ce sens, l'usage différencié du cadre juridique financier interne a été accompagné par une adaptation des règles européennes visant à donner aux États membres une plus grande marge de manœuvre et des moyens financiers suffisants pour faire face aux conséquences de la pandémie.

Section 2 – L’anticipation du droit public financier européen face aux circonstances de crise

À la différence du droit français, le droit public financier européen anticipe les crises en prévoyant des dispositions particulières dérogatoires. Ainsi, face aux conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire, les règles de discipline budgétaire ont été suspendues et un encadrement juridique particulier des aides d’État a été mis en place conformément aux traités (§1). Toutefois, l’action de la Banque centrale européenne sur les marchés financiers a montré que les dispositions prévues par les textes étaient parfois insuffisantes. Dans ce cadre, pour intervenir rapidement et efficacement la BCE a contourné la règle de droit par une interprétation originale des dispositions des traités européens (§2).

§1. La mise en œuvre de dispositions dérogatoires prévues par les traités

L’impact de la crise sanitaire sur les finances publiques des États membres de l’Union européenne a mis en exergue l’inadaptation des règles de discipline budgétaire européennes à la gestion de crise. Dès lors, elles ont été suspendues conformément à la clause dérogatoire générale au PSC prévues par le « Six Pack » européen (A). Par ailleurs, pour permettre aux États membres de soutenir leur économie face aux conséquences de la crise un encadrement temporaire dérogatoire des aides d’État a été adopté (B).

A. La suspension des règles de discipline budgétaire

Dans le but de réaliser une Union économique et monétaire, le Traité de *Maastricht* de 1992 a édicté des règles communes définissant les conditions devant être remplies par tout État membre pour participer à la monnaie unique. Ces « critères de convergence » reposent sur quatre exigences : la maîtrise de l’inflation, la stabilité du taux de change, la convergence des taux d’intérêt et des finances publiques saines. Au regard de ce dernier critère, les finances publiques des États membres doivent se caractériser par des niveaux raisonnables de dette et de déficit publics. Poursuivant cet objectif, le traité stipule que la dette publique doit représenter moins de 60 % du PIB, et le déficit public moins de 3 % du PIB de l’État

concerné¹⁷⁵. En 1997, le PSC a prolongé les principes énoncés à *Maastricht* en assortissant ces règles de mécanismes préventifs et répressifs lorsque les États membres s'en écartent. Toutefois, à la suite de la crise économique et financière de 2008, il est apparu que les normes budgétaires d'origine étaient inadaptées pour garantir une gestion budgétaire efficace des conséquences de la crise. En effet, celles-ci n'ont pas pu être respectées : le déficit public et le taux d'endettement de nombreux États membres dépassaient les seuils fixés. Dès lors, une nouvelle série de textes est venue réformer le cadre juridique en vigueur. Particulièrement, 25 des 27 États membres de l'UE ont signé dans un cadre intergouvernemental le TSCG, le 2 mars 2012. Ce nouveau traité prévoit des règles communes de gouvernance économique et budgétaire. Son article 1^{er} dispose que « son objectif [est] de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire [...], la coordination de leurs politiques économiques et la gouvernance de la zone euro »¹⁷⁶. En particulier, ce nouveau pacte budgétaire européen introduit une « règle d'or » qui engage les États signataires à avoir des comptes publics « en équilibre ou en excédant » sur l'ensemble d'un cycle économique¹⁷⁷. Précisément, cette « règle d'or » prévoit que le déficit structurel des administrations publiques ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB pour les pays dont la dette publique excède 60 % du PIB. Si le taux d'endettement public est inférieur à 60 % du PIB, l'autorisation de déficit structurel est de 1 % du PIB. Par déficit structurel, le traité entend « solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires »¹⁷⁸. Il s'agit du solde budgétaire qui ne dépend pas de la conjoncture économique. Il est évalué en prenant en compte la croissance potentielle de l'économie, c'est-à-dire « la croissance qui serait observée en l'absence de tensions sur l'utilisation des capacités de production, et qui correspond par conséquent à une croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique »¹⁷⁹. Pour donner un maximum d'effectivité aux dispositions du traité, ses rédacteurs ont prévu que les États membres intègrent ses dispositions, notamment la « règle d'or », au sein de leur droit national « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles »¹⁸⁰. La France a fait le choix d'inscrire les dispositions du TSCG dans une loi organique pour

¹⁷⁵ Ces règles sont aujourd'hui reprises à l'article 126 et au protocole 12 du TFUE.

¹⁷⁶ *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire* (TSCG), signé le 2 mars 2012 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, article 1.

¹⁷⁷ *Ibid*, article 3.

¹⁷⁸ *Idem*.

¹⁷⁹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 *de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017*, JORF n° 0001 du 1^{er} janvier 2013, annexe 2.

¹⁸⁰ TSCG, *op.cit.*, article 3.

faire peser les nouvelles règles sur l'élaboration des lois de finances¹⁸¹. Par ailleurs, apprenant de la crise de 2008, le TSCG envisage la possibilité de déroger aux principes en cas de « circonstances exceptionnelles »¹⁸². En parallèle, un paquet législatif de six textes, dit « Six-Pack », composé d'une directive et de cinq règlements, est entré en vigueur le 13 décembre 2011¹⁸³. Ce « Six-Pack », qui a été renforcé par le « Two-Pack » en 2013¹⁸⁴, réforme les volets préventifs et répressifs en cas de déficit public excessif du PSC. Mais surtout, il a introduit une clause dérogatoire générale au PSC, afin d'assouplir les règles de discipline budgétaire en cas de situation de crise contractant l'économie et dégradant les finances publiques¹⁸⁵. Elle peut être activée dans le cas « d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques »¹⁸⁶. Dans le cadre du volet préventif contre les déficits publics excessifs, cette clause prévoit que « les États membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme [...], à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme »¹⁸⁷. Dans le cadre du volet répressif, le Conseil de

¹⁸¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, JORF n° 0294 du 18 décembre 2012.

¹⁸² TSCG, *op.cit.*, article 3.

¹⁸³ Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro*, JOUE L 306/1 du 23 novembre 2011 ; Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil *relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques*, JOUE L 306/12 du 23 novembre 2011 ; Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 *visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*, JOUE L 306/33 du 23 novembre 2011 ; Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro*, JOUE L 306/8 du 23 novembre 2011 ; Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques*, JOUE L 306/25 du 23 novembre 2011 ; Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 *sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres*, JOUE L 306/41 du 23 novembre 2011.

¹⁸⁴ Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 *relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de reconnaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière*, JOUE L 140/1 du 27 mai 2013 ; Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 *établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plan budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*, JOUE L 140/11 du 27 mai 2013.

¹⁸⁵ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 *relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques*, JO L 209/1 du 2 août 1997, article 5.

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Idem.*

l'UE peut décider, sur recommandation de la Commission européenne, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée¹⁸⁸.

Dans le contexte de la crise sanitaire, la présidente de la Commission européenne Ursula VON DER LEYEN a déclaré le 20 mars 2020 : « Aujourd'hui, nous proposons d'utiliser au maximum la flexibilité autorisée par nos règles pour permettre à nos gouvernements nationaux d'apporter un soutien à tous les niveaux [...]. Je souhaite m'assurer que nous faisons face le mieux possible aux dimensions humaine et socio-économique de la pandémie de coronavirus »¹⁸⁹. Dans le sens de ces propos, la Commission européenne a alors invité le Conseil de l'UE à approuver l'activation la clause dérogatoire générale prévue par le « Six-Pack ». Considérant que les conditions d'activation de la clause étaient réunies, le Conseil a alors suivi la Commission en l'activant pour la première fois le 23 mars 2020. Ainsi, les règles de discipline budgétaire ont été temporairement suspendues, permettant aux États membres d'engager leurs finances publiques au-delà des seuils fixés par les textes européens. Le Conseil a précisé à cette occasion que la clause dérogatoire générale devait lui permettre ainsi qu'à la Commission « de prendre les mesures de coordination nécessaires dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, tout en s'écartant des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement, afin de faire face aux conséquences économiques de la pandémie »¹⁹⁰. Il s'agit d'offrir « la flexibilité nécessaire pour que soient prises toutes les mesures nécessaires » au soutien de l'économie¹⁹¹. À l'heure actuelle, la clause dérogatoire générale aux règles de discipline budgétaire est toujours activée, la Commission considérant au printemps 2022 que cette mise entre parenthèses des contraintes européennes devrait se prolonger jusqu'en 2024¹⁹².

Selon Julien DEFLINE, l'activation de cette clause montre que le droit européen est doté d'outils permettant de surmonter une situation de crise. Il considère que les règles de discipline budgétaire alors même qu'elles sont souvent critiquées pour leur caractère inadapté, ont évolué pour être en capacité « de prévenir les déficits excessifs et les dettes

¹⁸⁸ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 *visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*, JO L 209/6 du 2 août 1997, article 3.

¹⁸⁹ Commission européenne, *Coronavirus : La Commission propose d'activer la clause dérogatoire générale du cadre budgétaire pour faire face à la pandémie*, Communiqué de presse, 20 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

¹⁹⁰ Conseil de l'UE, *Déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du Covid-19*, Communiqué de presse, 23 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

¹⁹¹ *Idem*.

¹⁹² Commission européenne, *Paquet « Semestre européen » du printemps : soutenir une reprise verte et durable dans un contexte d'incertitude accrue*, Communiqué de presse, 23 mai 2022, consulté le 16 mai 2023.

publiques excessives en temps ordinaire, tout en pouvant être levées pour plus de souplesse et éviter de rajouter de l'austérité à la crise lors d'une dégradation économique et financière provoquée par une grande récession économique »¹⁹³. Dans ce sens, le Professeur Francesco MARTUCCI considère que l'assouplissement des règles de discipline budgétaire a vocation à « conforter l'État membre dans sa fonction "d'unité de survie" pour l'économie nationale »¹⁹⁴. Autrement dit, il s'agit de donner à l'État les moyens de prendre en compte et de corriger les conséquences de la crise sanitaire en relâchant la pression sur les finances publiques nationales. Cela signifie notamment que la Commission, le Conseil et l'Eurogroupe font preuve de bienveillance à l'encontre des États membres dans la surveillance exercée au titre du semestre européen. En effet, comme l'indique l'Eurogroupe dans un rapport d'avril 2020, la crise sanitaire met en évidence que les stabilisateurs automatiques, dont la logique imprègne le semestre européen, ne suffisent pas en cas de crise majeure lorsqu'il faut à la fois stimuler l'économie en général et financer des secteurs particuliers comme l'hôpital, la protection civile ou encore l'assurance chômage dans le cadre de la crise sanitaire¹⁹⁵.

Ainsi, l'activation de la clause dérogatoire générale aux règles de discipline budgétaire européennes prévue par le PSC montre que le droit européen comporte des dispositions particulières en cas de crise, ce qui lui permet de s'adapter rapidement à la situation. Par conséquent, en dehors du questionnement sur la pertinence et l'efficacité de ces règles pour maîtriser les déficits et dettes publics des États membres qui est reposé par le poids des conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire et qui sera traité dans le second chapitre, l'activation de cette clause dérogatoire a permis de donner plus de marge de manœuvre aux États membres dans leur gestion de la crise. De la même manière, un encadrement temporaire dérogatoire des aides d'État a été mis en place pour adapter le droit européen aux exigences de la crise.

¹⁹³ DEFLINE Julien, « Une remise en cause des contraintes européennes par la crise ? », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 29-35.

¹⁹⁴ MARTUCCI Francesco, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – Le Covid-19 et l'Union européenne », *RFDA*, 2020, n° 4, pp. 650-660.

¹⁹⁵ Eurogroupe, *Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic*, Communiqué de presse, 9 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

B. La capacité d'adaptation du droit des aides d'État

Octroyer des aides en contexte de crise est un mode classique d'intervention de l'État pour garantir l'équilibre économique perturbé par celle-ci. Cependant, dans le cadre européen, les aides d'État sont contrôlées. En effet, l'article 107 §1 du TFUE pose un principe d'interdiction des aides d'État¹⁹⁶. Cette règle répond à une exigence du droit européen de la concurrence selon laquelle un État membre ne doit pas fausser la concurrence sur le marché intérieur en avantageant certaines entreprises par l'octroi d'aides publiques. En effet, l'attribution d'une aide d'État conduit à un double effet sur la concurrence. D'une part, cela contribue à améliorer artificiellement la position d'une entreprise par rapport à ses concurrents. D'autre part, les aides contrarient le marché en faisant obstacle « à l'une des principales fonctions économiques de la concurrence qui est d'assurer l'allocation optimale et la plus rapide des ressources, c'est-à-dire des facteurs de production »¹⁹⁷. L'UE conçoit ainsi les aides d'État comme une « anomalie économique permettant aux entreprises d'échapper au jeu du marché »¹⁹⁸ et justifiant des conditions d'octroi très strictes. Les aides publiques économiques ne doivent alors intervenir que pour résorber les « défaillances du processus d'allocation concurrentielle instantanée »¹⁹⁹. Si le TFUE ne définit pas clairement la notion d'aide d'État, la Cour de justice de l'UE en a développé une conception objective et extensive. Une aide d'État serait un « avantage économique, qu'[une entreprise] n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché », octroyée par une entité publique²⁰⁰. Il en résulte que lorsqu'une aide publique répond à cette définition, elle doit être notifiée à la Commission qui détermine si elle est compatible ou non avec le marché intérieur. Cependant, le principe d'interdiction des aides d'État est atténué par les dérogations prévues à l'article 107 §2 et 107 §3 du TFUE. Ils dressent une liste des catégories d'aides qui, soit « sont compatibles avec le marché intérieur », soit « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur ». Par ailleurs, il résulte de l'article 109 du TFUE que le Conseil peut

¹⁹⁶ L'article 107 §1 du TFUE dispose que : « Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. ».

¹⁹⁷ GÉRARDIN Damien, « Quel contrôle pour les aides d'État », in *Les aides d'État en droit communautaire et en droit national : séminaire organisé à Liège les 14 et 15 mai 1998*, Bruylant, 1999, p. 63.

¹⁹⁸ *Ibid*, p. 60.

¹⁹⁹ LEVET Jean-Louis, *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, Rapport du Commissariat général au plan, octobre 2003, p. 34.

²⁰⁰ CJCE, 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) et autres c/ La Poste et autres*, affaire C-39/94, pt. 59.

déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de l'obligation de notification à la Commission. Également, l'article 108 §4 du TFUE permet à la Commission d'adopter des règlements concernant les aides d'État que le Conseil a déterminé comme pouvant être exemptées de la procédure de notification. C'est sur la base de ces dispositions dérogatoires que les États membres ont pu intervenir massivement pour soutenir leur économie pendant la crise sanitaire. Ainsi, il apparaît que le principe européen d'interdiction des aides d'État est un « dogme souple »²⁰¹ adaptable en temps de crise. Si bien que le droit des aides d'État européen s'est révélé être un droit approprié au temps de crise, « bien loin des préjugés de rigueur qui pèsent sur cette “contrainte européenne” à l'égard des États »²⁰².

Dans le contexte de la crise sanitaire, les États membres pouvaient évidemment utiliser les mécanismes déjà existants de compatibilité des aides d'État. Ils pouvaient attribuer des aides dites *de minimis* qui sont exemptées de notification à la Commission lorsqu'elles ne dépassent pas 200 000 € sur trois exercices fiscaux²⁰³, des aides prévues par le Règlement général d'exemption par catégorie²⁰⁴, elles aussi exemptées de notification, ou des aides aux entreprises en difficulté qui sont compatibles lorsqu'elles suivent les conditions des lignes directrices²⁰⁵.

Par ailleurs, la Commission européenne a admis la compatibilité de plein droit de certaines aides d'État destinées à répondre aux conséquences économiques de la crise sanitaire sur le fondement de l'article 107 §2 b) du TFUE qui autorise les aides d'État « destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ». Ainsi, la Commission a qualifié, dès le 13 mars 2020, la pandémie d'« événement extraordinaire » et accepté l'attribution d'aides d'État sur ce fondement²⁰⁶. Cela a alors permis de prendre des mesures de soutien public aux entreprises confrontées à des difficultés financières exceptionnelles. En particulier, la Commission a accepté que les États indemnisent les entreprises des secteurs les plus touchés par la

²⁰¹ KARPENSCHIF Mickaël, « Les aides publiques face à la crise », *RFDA*, juillet-août 2010, p. 750.

²⁰² DEFLINE Julien, « Une remise en cause des contraintes européennes par la crise ? », *op.cit.*, p. 29-35.

²⁰³ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 *relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis*, JOUE L 352/1 du 24 décembre 2013.

²⁰⁴ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 14 juin 2014 *déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité*, JOUE L 187/1 du 26 juin 2014.

²⁰⁵ Communication de la Commission, *Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autre que des établissements financiers*, JOUE C 249/1 du 31 juillet 2014.

²⁰⁶ Communication de la Commission, *Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19*, COM(2020) 112 final, 13 mars 2020, p. 11.

pandémie²⁰⁷. Toutefois, selon le Professeur Denis JOUVE, ce fondement était trop restreint pour accorder des aides massives aux entreprises, car il est destiné exclusivement aux entreprises directement touchées par la pandémie²⁰⁸.

C'est pourquoi la Commission a édicté un texte spécifique afin d'assouplir son cadre de contrôle. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur l'article 107 §3 b) du TFUE en vertu duquel « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : (...) les aides destinées (...) à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ». Ainsi, dès 19 mars 2020, la Commission a considéré que la pandémie provoquait une « perturbation grave de l'économie », et a dès lors adopté un encadrement temporaire permettant aux États d'octroyer des aides publiques sur ce fondement²⁰⁹. Dans ce cas, la perturbation doit affecter l'ensemble ou une partie importante de l'économie de l'État. Un encadrement temporaire avait déjà été adopté sur cette base lors de la crise financière de 2008²¹⁰. Ce cadre juridique indique les conditions auxquelles les aides d'État sont déclarées compatibles avec le marché intérieur dans le contexte spécifique de la crise. En particulier, le texte permet, d'une part, de faciliter l'octroi d'aides publiques massives aux entreprises, et d'autre part, d'harmoniser la réponse des États membres à la crise afin d'éviter que « le soutien aux entreprises dans un État membre ne mette en péril l'unité dont l'Europe a besoin, en particulier en période de crise »²¹¹. C'est un encadrement qui, à la différence de l'article 107 §2 b) du TFUE, permet l'octroi d'aides nombreuses et variées. Il autorise notamment d'accorder des subventions directes, des avances remboursables ou avantages fiscaux dans la limite de 1,8 M€ par entreprise en difficulté, d'octroyer des aides sous forme de garantie d'emprunts, des prêts à taux d'intérêt bonifié, des garanties ou des prêts apportés par l'intermédiaire d'établissements financiers, des reports d'imposition ou de taxation ou de cotisation de sécurité sociale, des subventions salariales pour éviter les licenciements dans la limite de

²⁰⁷ BAZIADOLY Sophie, « La France et les finances publiques à l'épreuve du coronavirus », *RFFP*, 2020, n° 151, p. 185.

²⁰⁸ JOUVE Denis, « Les aides publiques de soutien à l'économie en contexte de crise », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 90-95.

²⁰⁹ Communication de la Commission, *Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19*, JOUE C 91 I/1 du 20 mars 2020.

²¹⁰ Communication de la Commission, *Application des règles en matière d'aide d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale*, JOUE C 270/8 du 25 octobre 2008.

²¹¹ Commission européenne, Déclaration de la vice-présidente exécutive Margrethe VESTAGER concernant un projet de proposition d'encadrement temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de Covid-19, 17 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

80 % du salaire brut mensuel, ou encore des aides pour faciliter la recherche et le développement sur la Covid-19²¹².

Également, il existe une troisième dérogation à l'article 107 §3 c) du TFUE qui prévoit un fondement permettant une atténuation de l'interdiction des aides d'État. Il autorise « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ». Toutefois, dans le cadre de la crise sanitaire, cet outil a été faiblement utilisé par les États, certainement au regard de son objet plus éloigné des circonstances de cette crise²¹³.

Ainsi, ces dispositions dérogatoires au principe d'interdiction des aides d'État montrent que le droit européen offre des outils d'adaptation qui permettent aux États de réagir à la crise. En ce qui concerne la France, l'État a largement mobilisé les possibilités ouvertes par l'aménagement du droit européen des aides d'État pour soutenir l'économie, même si cela a pris du temps au démarrage²¹⁴. Par ailleurs, le Professeur Denis JOUVE indique que cet assouplissement du droit des aides d'État dans le contexte de la pandémie n'a pas « suspendu le contrôle centralisé des aides d'État entre les mains de la Commission »²¹⁵. Autrement dit, le maintien des règles, même assouplies, atteste de la volonté de la Commission de maîtriser l'intervention des États et d'éviter « une course aux subventions, où les États membres les plus aisés peuvent dépenser plus que leur voisin au détriment de la cohésion de l'Union »²¹⁶. Selon l'auteur, la crise n'a donc pas abouti à la remise en cause du contrôle des aides d'État sur lequel est fondé le marché européen, car la Commission a conservé « l'exigence d'un équilibre entre les effets positifs des mesures pour l'économie et les effets négatifs sur la concurrence et les échanges »²¹⁷.

Au-delà du rôle du droit des aides d'État pour sauver à court terme les économies des États membres, celui-ci comporte aussi une fonction d'incitation qui en fait un outil utile de dépassement de la crise. En effet, après avoir permis de rééquilibrer le marché pendant la crise, le droit des aides d'État peut jouer un rôle de régulation en orientant la relance de

²¹² KARPENSCHIF Michaël, « Les conséquences de la crise du Covid-19 sur le droit européen des aides d'État », *Recueil Dalloz* 2020, p. 928.

²¹³ DEFLINE Julien, « Une remise en cause des contraintes européennes par la crise ? », *op.cit.*, p. 29-35.

²¹⁴ JOUVE Denis, « Le droit des aides d'État pour sortir de la crise », *RFFP*, 2020, n° 152, pp. 59-63.

²¹⁵ JOUVE Denis, « Les aides publiques de soutien à l'économie en contexte de crise », *op.cit.*, pp. 90-95.

²¹⁶ Communication de la Commission, *Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19*, *op.cit.*, pt. 10.

²¹⁷ JOUVE Denis, « Les aides publiques de soutien à l'économie en contexte de crise », *op.cit.*, pp. 90-95.

l'économie en direction de nouveaux enjeux : protection de l'environnement, développement des nouvelles technologies, relocalisation de l'industrie ... Si cette fonction d'orientation de l'économie n'est pas créée par la crise, elle est accentuée par celle-ci qui nécessite une relance. Le TFUE et le droit dérivé prévoient déjà cette fonction d'incitation. Ainsi, l'article 107 §3 du TFUE fait des aides d'État un instrument de cohésion économique sociale et territoriale, de soutien à certaines activités ciblées, de soutien à la culture et au patrimoine ... Également, le Règlement général d'exemption par catégorie offre aux États les moyens d'orienter les aides vers les PME, la culture, les infrastructures, les aides à la recherche et à l'innovation, les infrastructures locales ... Ainsi, à l'occasion de l'encadrement spécifique des aides d'État pendant la crise sanitaire, la Commission a conditionné les aides à certains comportements des destinataires²¹⁸. En particulier, elle a indiqué au point numéro 10 de l'encadrement temporaire, que les États en octroyant des aides dans le contexte de la pandémie devaient garder à « l'esprit l'importance de mener à bien la double transition écologique et numérique conformément aux objectifs de l'Union »²¹⁹. La Commission associe donc les aides d'État à des objectifs dépassant la seule lutte contre la crise économique pour inciter les entreprises à engager leur action dans les priorités de l'UE. Particulièrement, cette fonction incitatrice des aides d'État est incarnée par le plan de relance européen. Ce plan, nommé « *Next Generation EU* », contient une enveloppe de 750 Mds€²²⁰. Une partie de ces financements est attribuée aux États membres dans le cadre de leurs plans de relance nationaux, qui les utilisent ensuite, pour une partie, sous la forme d'aides d'État. Là aussi, le plan européen prévoit l'octroi de fonds aux États membres en fonction des priorités d'avenir de l'UE. Ainsi, chaque plan national doit au minimum consacrer 37 % de ses financements à la transition écologique et 20 % à la transition numérique. En particulier, le plan français « *France relance* » est doté de 100 Mds€, dont 40 Mds€ provenant de l'UE. Dans cette enveloppe, 30 Mds€ sont prévus pour la transition écologique, 34 Mds€ pour la compétitivité et l'innovation et 36 Mds€ pour la cohésion sociale et la transition numérique.

²¹⁸ KARPENSCHIF Mickaël, « Quoi qu'il en coûte : un conditionnement incertain des aides publiques ? », *RGFP*, 2021, n° 4, pp. 25-28.

²¹⁹ Communication de la Commission, *Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19*, *op.cit.*, pt. 10.

²²⁰ Règlement (UE) n° 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19, JOUE L 433 I/23 du 22 décembre 2020.

En définitive, le droit des aides d'État s'est révélé être un outil de gestion particulièrement utile en temps de crise, contrairement à ce que le principe classique d'interdiction aurait pu laisser présager. D'une part, il a permis aux États de soutenir leurs économies face aux conséquences de la pandémie. D'autre part, c'est aussi un instrument intéressant d'orientation de l'économie dans la perspective de la relance *post*-crise. Il en résulte, avec la suspension des règles budgétaires, que le droit européen est capable de s'adapter à une crise en prévoyant, par des régimes juridiques dérogatoires présents dans les textes, la possibilité d'aménager le droit ordinaire pour prendre en compte rapidement et corriger les conséquences de la crise. Cette adaptation du droit européen à la crise a permis aux États d'engager massivement des dépenses publiques. Toutefois, se posait alors la question du financement de ces dépenses. À cet égard, la politique monétaire non-conventionnelle de la BCE a permis aux États de se financer par l'emprunt, en leur garantissant des taux d'intérêt soutenables sur les marchés.

§2. La politique monétaire non-conventionnelle de la Banque centrale européenne

Christine Lagarde, présidente de la BCE, déclarait dans un message sur le réseau social Twitter le 18 mars 2020 à la sortie d'une réunion d'urgence du conseil des gouverneurs que : « Les périodes exceptionnelles exigent des mesures exceptionnelles. Il n'y a aucune limite à notre engagement en faveur de l'euro. Nous sommes déterminés à utiliser tout le potentiel de nos outils, dans le cadre de notre mandat. »²²¹. Animée par cette volonté, la BCE a réagi aux conséquences de la crise sanitaire en permettant aux États membres de la zone euro de s'endetter massivement sur les marchés financiers à des conditions acceptables. Pour ce faire, elle a prolongé des mesures de politique monétaire non-conventionnelles développées au cours des précédentes crises (A), mais dont l'ampleur a été inédite durant la pandémie (B).

²²¹ BENOIT Guillaume et COUET Isabelle, « Coronavirus : la BCE lance un programme d'urgence de 750 milliards d'euros », *Les Echos*, 18 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

A. Un mode d'intervention développé en période de crise

La BCE, créée par le Traité de *Maastricht* de 1992 et mise en place le 1^{er} juin 1998 à Francfort, est responsable de la politique monétaire de la zone euro de manière indépendante des États membres et des institutions de l'UE. Sa mission, définie par les traités européens, est de maintenir la stabilité des prix, à travers la définition des taux d'intérêt, dans le but de maîtriser l'inflation et de préserver la valeur de l'euro²²². En situation de crise, l'activité économique étant fortement perturbée et les finances publiques des États mobilisées, un risque de défaillance pèse sur le système financier. Précisément, comme les États s'endettent massivement pour financer les mesures de soutien, le risque est que les marchés perdent leur confiance dans la capacité des États à honorer leurs engagements et par voie de conséquence que les taux d'intérêt remontent à un niveau tel qu'ils ne soient plus soutenables. Dans cette situation, les États ne pourraient pas s'endetter davantage sauf à risquer de faire un défaut de paiement. Tout l'enjeu pour la BCE réside donc dans sa capacité à maintenir des taux d'intérêt bas en période de crise. Or, les instruments conventionnels de politique monétaire à la disposition de la BCE se sont révélés insuffisants pour atteindre cet objectif. En particulier, lorsque les taux d'intérêt directeurs sont déjà proches de 0 %, la BCE ne peut pas jouer sur ces derniers pour agir davantage sur la politique monétaire. Dès lors, elle a été conduite, à la suite de la crise financière de 2008, à développer de manière innovante des outils non-conventionnels lui permettant de garantir la capacité de paiement des États de la zone euro en période de crise et par voie de conséquence, de maintenir des taux d'intérêt relativement bas. Concrètement, il s'agit pour la BCE de racheter sur les marchés financiers les titres souverains émis par les États membres pour financer les mesures prises pour faire face aux conséquences de la crise. Le principe est le suivant : lorsque la BCE achète des obligations émises par un État, elle assure aux marchés financiers que la dette sera remboursée en ce qu'elle apporte sa garantie. Les marchés financiers étant rassurés, les taux d'intérêt sont maintenus à des niveaux bas, ce qui permet aux États d'accéder au crédit à des conditions acceptables.

Cette pratique s'est matérialisée à partir de 2010 pour répondre à la crise des dettes souveraines qui faisait suite à l'endettement massif des États de la zone euro lors de la crise économique et financière de 2008. La BCE a alors adopté deux programmes d'achats de titres souverains pour rassurer les marchés financiers. Il s'agit des programmes « *Securities*

²²² Article 127 TFUE.

Markets Programme » (SMP) et « *Outright Monetary Transactions* » (OMT). Ces derniers conduisent la BCE à racheter, de manière ponctuelle et limitée, des titres souverains d'États en difficulté sur le marché secondaire. C'est-à-dire que les titres sont émis dans un premier temps par les États sur les marchés financiers, puis ce n'est que dans un second temps que la BCE vient les racheter aux prêteurs. Par exemple, la BCE a été conduite à acquérir sur le marché secondaire des titres de dette grecs, espagnols, italiens ou encore portugais pour rassurer les marchés financiers et faire baisser les taux d'intérêt appliqués à ces États. Les effets ont été saisissants, en quelques semaines, les taux d'intérêt grecs à dix ans sont passés de 12,65 % à 6,7 %²²³. La BCE a poursuivi cette politique en 2015 dans le but de lutter contre un risque croissant de déflation. Ainsi, elle a lancé un nouveau programme dit d'« assouplissement quantitatif » ou « *Quantitative easing* » (QE). Tout comme avec les programmes SMP et OMT, l'idée est de racheter des titres de dette des États européens sur le marché secondaire pour garantir des taux d'intérêt bas.

Toutefois, cette politique, dite non-conventionnelle, ne compte pas parmi les mesures habituellement mises en œuvre par la BCE et prévues par les textes européens. Mais plus encore, l'achat de titres souverains sur les marchés financiers pouvait être jugé contraire aux traités européens qui imposent l'indépendance de la BCE. En effet, l'article 123 du TFUE lui interdit d'accorder des découverts et des crédits aux États membres de l'UE, même contre intérêts²²⁴. Cette interdiction repose sur la crainte initiale qu'une telle pratique exacerbe les tensions au sein de la zone euro. En effet, en l'absence de véritable sentiment de solidarité entre les États concernés, « au nom de quoi et pourquoi prêter à l'un plutôt qu'à l'autre ? »²²⁵. Par ailleurs, le rachat de dette créée de la monnaie et donc de l'inflation dans la zone euro, ce qui va *a priori* à l'encontre de la principale mission de la BCE qui est précisément de maintenir la stabilité des prix. Mais surtout, cette interdiction poursuit l'objectif de rigueur budgétaire qui a accompagné la mise en place de l'euro. Comme le relève la Cour de justice, l'interdiction qui est faite à la BCE d'acheter des titres souverains « vise à inciter les États membres à respecter une politique budgétaire saine en évitant qu'un financement monétaire

²²³ ROUSSELOT Colin, « *Securities Markets Programme (SMP)* », *Économie & Finance*, 14 juin 2012, consulté le 16 mai 2023.

²²⁴ Article 123 TFUE : « Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres (...) d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres, l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite ».

²²⁵ DÉVOLUY Michel, *L'euro est-il un échec ?*, Paris : La Documentation française, 2^e édition, 2012, p. 53.

des déficits publics ou un accès privilégié des autorités publiques aux marchés financiers ne conduise à un endettement excessif ou à des déficits excessifs des États membres »²²⁶. Cela dit, l'article 123 du TFUE n'interdisant expressément que « l'acquisition directe » par la BCE des titres souverains, celle-ci a adopté une conception souple de la règle en affirmant que le rachat des titres sur le marché secondaire ne pouvait pas être assimilé à un financement direct des États membres. En ce sens, elle ne violait pas le traité. La CJUE a validé cette interprétation dans son important arrêt *Gauweiler* du 16 juin 2015, rendu sur la saisine du Tribunal constitutionnel allemand au sujet de la conformité du programme OMT à la Loi fondamentale. La Cour de Luxembourg a considéré que la politique de la BCE restait dans les limites prévues par les traités, notamment parce que la BCE pouvait « éviter que les conditions d'émission d'obligations souveraines soient altérées par la certitude que ces obligations seraient rachetées par le système européen de banques centrales après leur émission » et donc éviter que la mise en œuvre du programme « ait, en pratique, un effet équivalant à celui de l'acquisition directe d'obligations souveraines auprès des autorités et des organismes publics des États membres »²²⁷. En outre, la question se posait de savoir si, à travers les programmes de rachat de titres, la BCE outrepassait son mandat. Les traités disposent que la BCE est chargée de la politique monétaire de la zone euro. Or, en rachetant des titres souverains, et ce même sur le marché secondaire, il pouvait être avancé que la BCE poursuivait en réalité une politique économique. D'autant plus que les programmes de rachat de dettes étaient souvent conditionnés au respect par les États concernés d'exigences relatives à leur politique économique et budgétaire. Toutefois, après avoir rappelé que pour déterminer si une mesure relève de la politique monétaire, il convenait de se référer principalement aux objectifs de cette mesure²²⁸, la CJUE estime que les programmes de rachat de titres souverains s'inscrivent bien dans l'objectif de stabilité des prix et constituent des outils de politique monétaire, en dépit de leurs éventuels effets économiques. Elle ajoute que, dans le maniement des outils dont elle dispose, la BCE doit disposer d'un « large pouvoir d'appréciation » que le contrôle de la CJUE n'a pas vocation à réduire²²⁹.

En définitive, il apparaît que la BCE a construit une politique monétaire non-conventionnelle précisément pour réagir efficacement aux circonstances de crise et permettre aux États membres de pouvoir se financer à des taux relativement bas dans de

²²⁶ CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler et autres c/ Deutscher Bundestag*, affaire C-62/14, pt. 100.

²²⁷ *Ibid*, pt. 107.

²²⁸ CJUE, 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c/ Irlande*, affaire C-370/12, pts. 53-55.

²²⁹ CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler et autres c/ Deutscher Bundestag*, *op.cit.*, pt. 68.

telles circonstances. Toutefois, cette pratique n'a été rendue possible que grâce à une interprétation large de l'interdiction de financer les États, posée par le TFUE. Dès lors, on constate une adaptation du droit public financier européen aux circonstances de crise par une interprétation souple de la règle.

À la fin de décembre 2018, la BCE a interrompu ses achats de titres souverains sur le marché secondaire et a annoncé en avril 2019 la normalisation de sa politique monétaire. Toutefois, la détérioration soudaine de la situation économique des États membres de la zone euro à la suite des effets de la pandémie de Covid-19, a conduit la BCE à réengager rapidement et de manière expansionniste sa politique non-conventionnelle de rachat de titres souverains. En effet, les États ont été d'emblée contraints d'emprunter sur les marchés financiers pour combler leurs déficits nés de la baisse des rentrées fiscales, du ralentissement de l'économie, et de l'augmentation des dépenses. Dès lors, il fallait s'assurer qu'ils puissent se financer à des conditions convenables sur les marchés.

B. Un mode d'intervention confirmé dans le cadre de la crise sanitaire

Dès le mois de mars 2020, la BCE a réagi pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire en ayant recours à une nouvelle série de mesures non-conventionnelles. Elle a d'abord amplifié certains programmes de rachat de titres existants puis, elle a créé un programme spécifique de rachat des titres émis par les États pour financer la crise. Ainsi, après avoir augmenté les achats mensuels de titres souverains réalisés d'ordinaire dans le cadre du « *Public Securities Purchase Programme* » (PSPP), la BCE a lancé le « *Pandemic Emergency Purchase Programme* » (PEPP)²³⁰. La BCE a été très réactive aux conséquences de la crise sanitaire sur les marchés financiers. Le nouveau PEPP, lancé le 18 mars 2020, a d'abord été doté 750 Mds€, puis il a été étendu de 600 Mds€ le 4 juin 2020 et enfin, de 500 Mds€ le 10 décembre 2020. Au total, une enveloppe de 1 850 Mds€ a été dédiée au rachat de titres souverains émis en conséquence de la crise sanitaire, ce qui est un montant inédit. Le PEPP a été arrêté en mars 2022, lorsque la BCE a estimé que la crise sanitaire était finie²³¹. La particularité de ce programme est qu'il a été mené de manière flexible entre les

²³⁰ BCE, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Communiqué de presse, 18 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

²³¹ BCE, *Décisions de politique monétaire*, Communiqué de presse, 10 mars 2022, consulté le 16 mai 2023.

différents pays. C'est-à-dire que plutôt que d'acquérir les titres des États de la zone euro en proportion équivalente, la BCE a fait le choix de s'accorder de la souplesse afin de pouvoir se concentrer sur les titres émis par les États les plus en difficulté²³². Par exemple, l'Italie, premier pays européen durement touché par la pandémie, a vu ses titres souverains davantage rachetés par la BCE dans le cadre du PEPP que l'Allemagne, par exemple, qui avait moins de difficulté à se financer sur les marchés. Cette méthode s'est révélée efficace pour éviter une fragmentation entre les taux d'intérêt des différents États de la zone euro. Ainsi, après l'annonce de la BCE de renforcer son programme en juin 2020, le taux d'emprunt à dix ans de l'Italie diminuait de 1,6 % à 1,4 %, après avoir frôlé les 3 % quelques mois auparavant²³³.

Toutefois, bien que cette politique monétaire non-conventionnelle de la BCE ait permis d'assurer aux États des conditions de financement adéquates pour faire face à la pandémie, la question de sa conformité juridique avec les dispositions du TFUE a été repoussée. En effet, dans une décision du 5 mai 2020, la Cour de *Karlsruhe* a remis en cause la compétence de la BCE pour mener un tel programme. Selon le juge constitutionnel allemand, il s'agit avant tout d'une politique économique plutôt que monétaire. En particulier, la Cour constitutionnelle allemande estime que la CJUE n'a pas contrôlé correctement l'action de la BCE et qu'elle « n'aurait pas dû se limiter à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans la mise en œuvre par la BCE de ses pouvoirs de politique monétaire »²³⁴. Par conséquent, le juge allemand a enjoint au gouvernement fédéral et au *Bundestag* de procéder à leur propre contrôle des opérations d'achat de titres souverains conduites par la BCE et de ne pas y participer tant qu'elles ne respecteraient pas les exigences du TFUE²³⁵. Ce à quoi, la CJUE a répondu lapidairement dans un communiqué de presse : qu'« afin d'assurer une application uniforme du droit de l'Union, seule la Cour de justice, créée à cette fin par les États membres, est compétente pour constater qu'un acte d'une institution de l'Union est contraire au droit de l'Union »²³⁶. Finalement, après la transmission au gouvernement allemand de nombreux documents d'information sur la politique monétaire de la BCE, le

²³² BLOT Christophe, « La politique monétaire de la BCE et la crise du Covid-19 », *Revue de l'OFCE*, 2021, n° 172, pp. 193-217.

²³³ ALBERT Éric, « La Banque centrale européenne annonce un nouveau et énorme plan de soutien à l'économie », *Le Monde*, 4 juin 2020, consulté le 16 mai 2023.

²³⁴ BVerfG, 5 mai 2020, *Urteil des Zweiten Senats vom*, BvR 859/15.

²³⁵ MARTUCCI Francesco, « À l'obsession économique des nombres et au fétichisme juridique des règles, préférons le courage politique des choix. La BCE et la Cour constitutionnelle allemande », *JCP G*, n° 23, p. 1062.

²³⁶ CJUE, Communiqué de presse à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020, 8 mai 2020, n° 58/2020.

Bundestag a été autorisé par le ministre des Finances de l'époque, Olaf SCHOLZ, à participer à la mise en place et à l'exécution du programme d'achat de la BCE. Cela montre bien que la politique monétaire non-conventionnelle de la BCE destinée à faire face aux crises reste fragile juridiquement, ou du moins qu'elle est contestée. D'autant plus que certains auteurs estiment, contrairement à l'interprétation qui est faite par la BCE et la CJUE, que les achats de titres sur le marché secondaire ont un effet équivalent à l'acquisition directe qui est prohibée par l'article 123 du TFUE²³⁷. Toujours est-il que cette modalité d'action de la BCE a été confirmée dans une proportion inédite par la nécessité de garantir aux États membres de la zone euro des marges de manœuvre financières suffisantes pour faire face à la crise sanitaire.

En définitive, on ne saurait reprocher à l'UE une inaction face à la crise sanitaire. Le droit public financier européen a fait preuve d'adaptabilité pour permettre aux États membres de répondre aux conséquences de la crise. Cette réactivité a été essentielle tant le droit national est étroitement lié aux exigences communautaires. La mise en œuvre de régimes dérogatoires a permis d'écarter les règles de droit commun qui étaient inappropriées à la gestion de la crise. Ce qui est remarquable, à la différence du droit interne, c'est que ces dérogations sont expressément prévues par les textes européens. Ainsi, il ne s'agit pas d'une utilisation différenciée des règles ordinaires, mais de la mise en œuvre d'un régime spécialement dédié à la gestion des crises. À cet égard, l'activation de la clause dérogatoire générale au PSC suspendant les règles de discipline budgétaire et la mise en œuvre d'un encadrement temporaire des aides d'État sont révélatrices. En parallèle, la politique monétaire non-conventionnelle de la BCE, qui a été développée pour répondre à des circonstances exceptionnelles lors des crises précédentes, est apparue comme un outil indispensable au financement des mesures adoptées par les États membres. Dès lors, il apparaît que le droit public financier européen anticipe les crises en prévoyant des dispositions juridiques spéciales. En allant plus loin, on peut légitimement se demander si ce modèle juridique, qui prévoit un régime commun et un régime dérogatoire, ne pourrait pas inspirer une éventuelle évolution du droit public financier interne. En effet, face à la succession des crises, qu'elles soient passées (crise économique en 2008, crise sanitaire en 2020-2021), actuelles (guerre en Ukraine, inflation, énergie ...), ou futures (changement

²³⁷ PELLET Rémi, « Les achats massifs de titres publics par la BCE sont une forme de monétisation des dettes publiques », *RGFP*, 2021, n° 1, p. 46.

climatique), ne faudrait-il pas se doter d'un régime dérogatoire en cas de circonstances exceptionnelles. Bien que comme nous l'avons vu, la souplesse de l'encadrement juridique interne permette de faire face à des situations de crise, prévoir un régime spécial favoriserait la clarté, la légitimité, mais aussi l'efficacité de la gestion budgétaire. Si une telle conception était retenue, on assisterait à une circulation des normes. Le droit européen, inspiré des droits nationaux, rétroagirait sur ces derniers, ce qui est remarquable sur le plan juridique.

Conclusion chapitre 1

Ce premier chapitre est revenu sur la manière dont les pouvoirs publics ont utilisé le droit public financier pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Après analyse, il apparaît que les mécanismes juridico-financiers à disposition des autorités ont permis la gestion budgétaire de la crise, ou du moins qu'ils n'ont pas bloqué les décisions qui ont été prises. À l'inverse, ils sont plutôt apparus comme des moyens de les mettre en œuvre.

Sur le plan interne, bien que le droit des finances publiques n'organise pas en lui-même un régime dérogatoire en cas de circonstances de crise, la présence dans le droit commun d'outils permettant d'adapter le budget face à un changement de situation a permis à l'État de jouer un rôle important dans la gestion de la crise. Ce sont les instruments ordinaires qui ont été employés, mais de manière extensive, si bien qu'il n'y a eu finalement qu'une différence de degré entre la gestion budgétaire ordinaire et celle de crise. Par ailleurs, on a assisté à la centralisation du pilotage des finances de l'État et à un certain assouplissement du contrôle de l'emploi des deniers publics, justifiés par le principe de nécessité face à l'exceptionnalité et l'ampleur de la crise.

En parallèle, l'UE a aménagé le droit communautaire pour accompagner et donner les moyens aux États membres d'agir face à la crise. Des dispositions dérogatoires prévues par les traités en cas de circonstances exceptionnelles ont été activées pour écarter les règles non-pertinentes et assouplir le cadre juridique. En prévoyant des règles spéciales, le droit européen anticipe les crises.

Ainsi, il résulte de la crise sanitaire non pas un droit nouveau, entendu comme la création, la modification ou la suppression de certaines règles, mais plutôt une nouvelle manière d'apprécier le droit existant, de l'utiliser. Il s'agit d'un droit public financier agile, capable de s'adapter en permanence à des situations de crise à répétition.

Toutefois, si la crise ne remet pas fondamentalement en cause l'encadrement juridique de la gestion budgétaire, en ce que celui-ci a permis de surmonter la pandémie, il convient d'interroger les conséquences de cette gestion budgétaire sur la soutenabilité des finances publiques. En effet, le droit a surtout permis d'ouvrir le robinet des dépenses publiques pour affronter la crise sanitaire. Dans ce contexte, c'est la question du modèle de gouvernance des finances publiques qui se pose.

Chapitre 2 – L'avènement d'un nouveau modèle de gouvernance des finances publiques à la suite de la crise de la Covid-19

La gestion budgétaire de la crise sanitaire a entraîné un choc de nature et d'ampleur inédite sur les finances publiques. D'une part, les recettes ont chuté massivement du fait du recul de l'activité économique entraîné par les mesures de protection sanitaire (confinements, couvre-feux, fermeture de certains lieux ...). D'autre part, les dépenses publiques ont subi une forte hausse du fait des mesures adoptées par le Gouvernement dans le cadre du plan d'urgence et de relance. L'État ayant choisi d'emprunter sur les marchés pour combler son besoin de financement, il en résulte une très forte augmentation du déficit et de la dette publics. Cette situation pose directement la question de la soutenabilité des finances publiques *post* crise sanitaire. Or, cette dernière a mis en évidence les limites des règles jusqu'alors en vigueur pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Dès lors, il convient pour les pouvoirs publics d'établir une nouvelle stratégie budgétaire capable dans un premier temps de surmonter le choc provoqué par la crise sanitaire, et dans un second temps, d'envisager plus sereinement un avenir qui sera probablement marqué par des crises à répétition (Section 1). Cette réflexion fait émerger la question du modèle de gouvernance des finances publiques. Nous rappelons que nous retenons la définition de Frank MORDACQ selon laquelle : « Assurer la gouvernance des finances publiques, c'est donner les moyens aux pouvoirs publics de pouvoir répondre aux enjeux de la soutenabilité par des modes de pilotage appropriés »²³⁸. Nous rappelons également que nous distinguons par souci de méthodologie scientifique, bien que les deux notions rétroagissent l'une sur l'autre en réalité, la gouvernance des finances publiques de la gestion budgétaire que nous avons traitée dans le premier chapitre. D'un côté, la gestion budgétaire renvoie aux procédures d'élaboration, d'adoption, d'exécution, de régulation et de contrôle du budget de l'État. Alors que d'un autre côté, la gouvernance des finances publiques concerne la manière de concevoir, d'orienter et de mener à bien la stratégie publique financière. À cet égard, la crise sanitaire a mis en évidence la nécessité d'adapter le cadre actuel de gouvernance aux enjeux

²³⁸ MORDACQ Frank, *Les finances publiques, op.cit.*, p. 41.

renouvelés de soutenabilité des finances publiques, ainsi que de se questionner sur le rôle socio-économique de l'État (Section 2).

Section 1 – La situation inédite des finances publiques : vers un renouvellement de la stratégie budgétaire

Les effets budgétaires et financiers de la crise sanitaire ont mis en évidence l'insuffisance des règles de droit en vigueur pour déterminer une stratégie budgétaire capable d'assurer la soutenabilité des finances publiques (§1). En effet, les finances de l'État sont inextricablement liées à des considérations économiques qu'il convient d'insérer à la réflexion juridique afin d'apporter des solutions pertinentes à la question de la gestion de la dette (§2).

§1. L'insuffisance du droit public financier au regard de la soutenabilité des finances publiques

Si la crise sanitaire a mis en avant le rôle décisif de l'interventionnisme étatique pour amortir le choc économique et ses effets sociaux, cela a eu des conséquences lourdes sur les finances publiques (A). Cette situation a conduit à remettre en cause les règles de contrainte budgétaire (B).

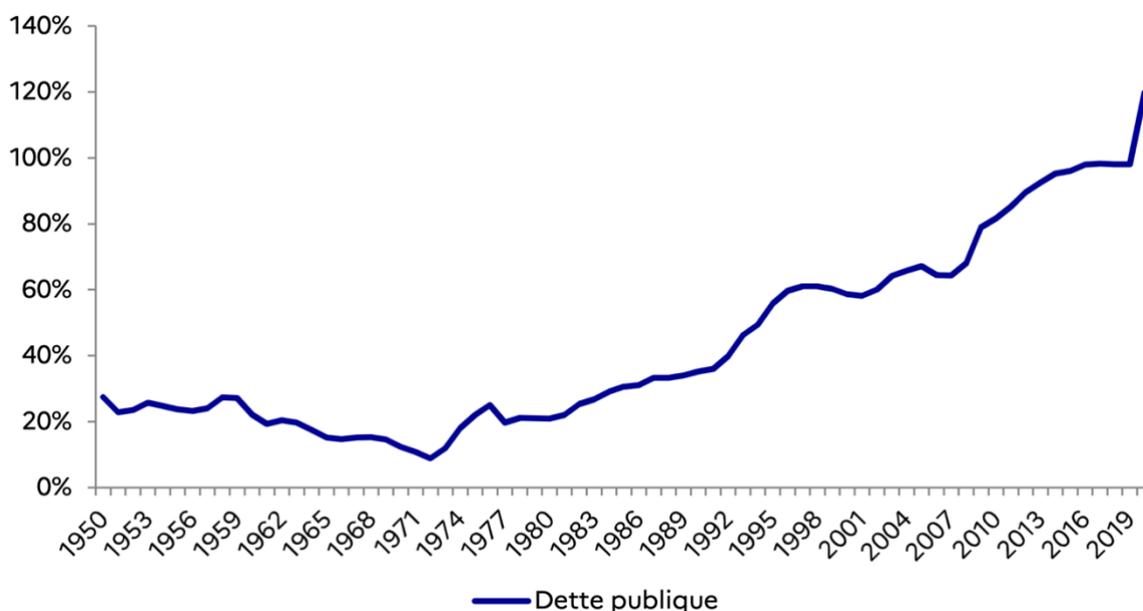
A. Les conséquences lourdes de la crise sanitaire sur les finances publiques

La mobilisation massive des finances publiques pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire a accru le déficit et la dette publics de telle sorte que la question de la soutenabilité se pose (2). Toutefois, ce contexte exceptionnel ne doit pas masquer la dégradation constante des finances publiques depuis plusieurs décennies, ce qui n'a pas permis à la France d'aborder la crise avec autant de marges de manœuvre financières que la plupart de ses partenaires européens (1).

1. La dégradation constante des finances publiques depuis plusieurs décennies

Depuis plus de quarante ans, la France n'a jamais été en situation d'équilibre budgétaire. Par conséquent, il y a chaque année un besoin de financement que l'État comble en empruntant sur les marchés. Autrement dit, il s'endette. La dette publique française représentait 21 % du PIB en 1980. Elle a fortement augmenté de 1980 à 1997, où elle atteint 61 % du PIB, puis a été stabilisée jusqu'en 2007. Elle a ensuite de nouveau fortement augmenté avec la crise économique et financière pour se stabiliser vers 98 % du PIB dans les années 2016 à 2019 (*Figure 3*). La dette publique est principalement portée par l'État qui représente 80 % de la dette publique globale à la fin de 2022²³⁹. L'accroissement quasi-constant de la dette publique ces dernières décennies s'explique par deux phénomènes : l'accumulation des déficits publics et le ralentissement de la croissance économique.

Figure 3 - Évolution du niveau de dette sur PIB depuis 1950 (en point de PIB) (Source : CAFP ; données INSEE et 4^e PLFR 2020)

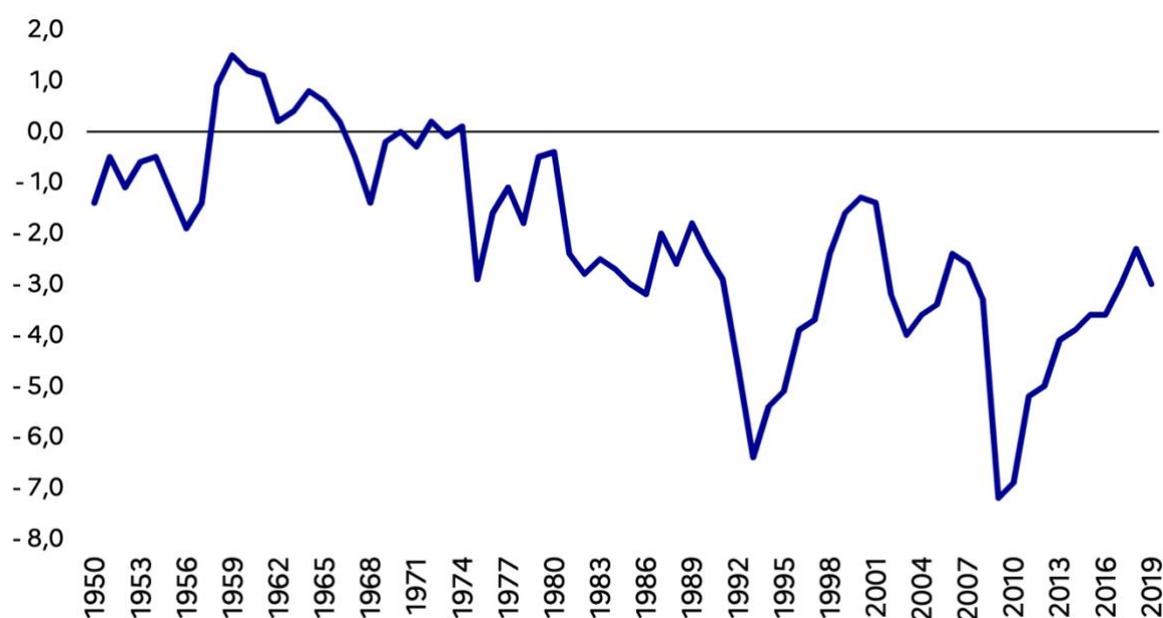


D'une part, la France se caractérise par le niveau de dépenses publiques le plus élevé de tous les pays de l'UE depuis 2015. Les dépenses publiques représentent en France 55,6 %

²³⁹ ECALLE François, « Le montant et l'évolution de la dette publique », *FIPECO - Les fiches de l'encyclopédie*, 4 avril 2023, consulté le 16 mai 2023.

du PIB, contre 46,6 % du PIB en moyenne au sein de l'UE²⁴⁰. En outre, sur la longue période, on constate qu'il n'y a pas eu de budget à l'équilibre depuis cinquante ans²⁴¹. Par conséquent, il y a chaque année un besoin de financement, et la France s'endette pour le combler. Ce cumul des déficits publics année après année conduit à l'augmentation continue de l'endettement (*Figure 4*).

Figure 4 - Évolution des déficits publics depuis 1950 (en point de PIB) (Source : CAFP ; données INSEE)



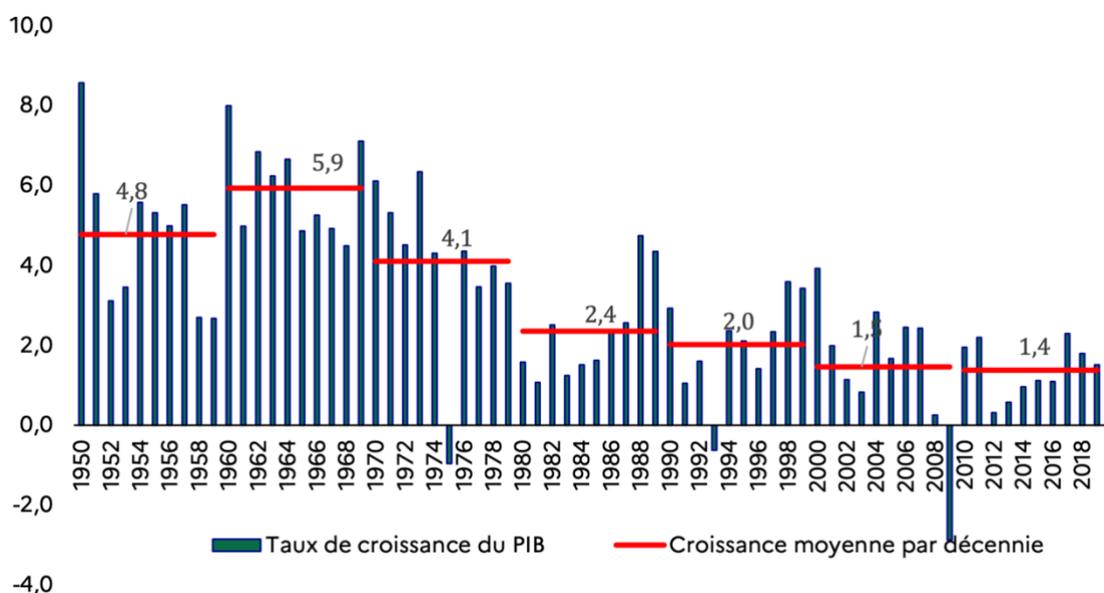
D'autre part, la hausse du taux d'endettement public s'inscrit dans un contexte de ralentissement structurel de la croissance économique, ce qui a deux implications au regard des finances publiques. D'un côté, le ralentissement de la croissance impact les ressources. En effet, la croissance de chaque impôt, ou cotisation sociale, dépend de l'évolution de l'assiette sur laquelle il est prélevé. C'est ce que l'on appelle l'élasticité d'un impôt ou d'une taxe à son assiette. Or, cette élasticité dépend du taux de croissance. De manière générale, plus le taux de croissance est élevé, plus l'assiette de prélèvement est large et donc plus les recettes sont importantes. À l'inverse, plus le taux de croissance est faible, plus l'assiette de prélèvement se contracte et donc les recettes sont moins importantes. D'un autre côté, le montant de certaines dépenses publiques dépend de la croissance. De manière générale, plus

²⁴⁰ IGF, CAFP, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 25.

²⁴¹ Le dernier budget voté et exécuté à l'équilibre date de 1974.

la croissance est forte plus les dépenses publiques vont pouvoir être maîtrisées. Par exemple, au regard des indemnités chômage, plus le taux de croissance est élevé, moins il y a de chômage et donc moins il y a d'argent public alloué à ce poste de dépense et inversement. Sur le temps long, on observe depuis le début des années 1970 une diminution constante du taux de croissance moyen par décennie. Il est passé de 5,9 % dans les années 1960, à 4,1 % dans les années 1970, 2,4 % dans les années 1980, pour arriver à 1,4 % dans les années 2010 (Figure 5). Cela contribue à une évolution moins rapide des recettes par rapport aux dépenses et donc à la création de déficits et de dettes publics.

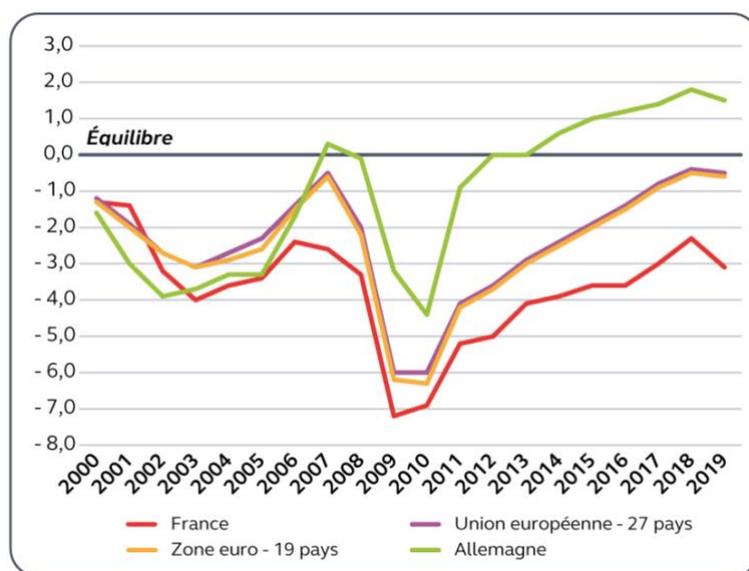
Figure 5 - Évolution de la croissance du PIB par décennie (en %) (Source : CAFP ; données INSEE)



Ainsi, à la veille de la crise de la Covid-19, la situation budgétaire de la France est déjà dégradée. En particulier, elle n'est pas parvenue à rééquilibrer ses finances publiques à la suite de la crise économique de 2008, contrairement à la plupart de ses partenaires européens. Ainsi, entre 2010 et 2019, le déficit public de la zone euro a été réduit de 5,7 points de PIB, le solde public de l'Allemagne s'est amélioré de 5,9 points de PIB (d'un déficit de 4,4 % à un excédent de 1,5 % du PIB), alors que le déficit public de la France n'a été réduit que de 3,8 points (d'un déficit de 6,9 % à un déficit de 3,1 % du PIB) (Figure 6). Si bien qu'en 2019, la zone euro affichait un excédent primaire, c'est-à-dire un solde public mesuré hors charges d'intérêts, de 1 point de PIB, alors que seules la France et l'Espagne affichaient un

déficit primaire, respectivement de 0,6 point et 1,6 points de PIB²⁴². Par conséquent, et malgré la conjoncture favorable, la dette publique française ne s'est pas réduite sur cette période contrairement à celle de ses partenaires européens. Par exemple, alors que la France et l'Allemagne avaient le même niveau de dette publique avant la crise économique et financière de 2008 (environ 60 % du PIB), l'Allemagne est parvenue à baisser son endettement issu de la crise (82,4 % du PIB en 2010) grâce à des excédents budgétaires pour revenir en 2019 à un niveau d'avant crise à 59,8 % du PIB. La dette publique française a elle continué de croître sur cette même période (dette publique de 85,3 % du PIB en 2010 et de 98,1 % du PIB en 2019) (*Figure 7*). Dès lors, comme le note la Cour des comptes, alors qu'entre 2017 et 2019, l'économie française a connu trois années de croissance élevée, la situation des finances publiques ne s'est pas améliorée. Le niveau du solde structurel est resté inchangé et le déficit public est demeuré proche des 3 % du PIB, du fait principalement des nouvelles mesures de baisse des prélèvements obligatoires décidés en réaction aux mouvements sociaux de fin 2018²⁴³. C'est donc avec des marges de manœuvre insuffisamment restaurées que la France a abordé la crise sanitaire.

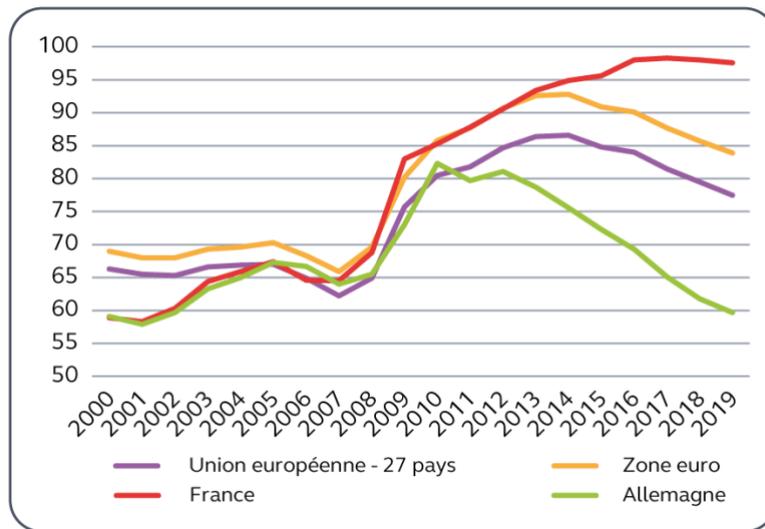
Figure 6 - Solde des administrations publiques entre 2000 et 2019 dans l'UE (en point de PIB) (Source : Cour des comptes ; données Eurostat)



²⁴² Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2021, p. 20.

²⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et la perspective des finances publiques*, juillet 2022, pp. 13-14.

Figure 7 - Dette publique rapportée au PIB dans l'UE (en point de PIB) (Source : Cour des comptes ; données Eurostat)



2. La mobilisation exceptionnelle des finances publiques face à la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu un impact d'une ampleur inédite en temps de paix sur les finances publiques. Elle a provoqué une chute de l'activité économique et des recettes, une augmentation des dépenses publiques et par conséquent du déficit et de la dette publics. Cette situation fait de la soutenabilité des finances publiques un enjeu central pour la France ces prochaines années.

Le recul de l'activité économique est directement lié aux mesures d'endiguement du virus (confinement, couvre-feux, fermeture d'activités, ralentissement des échanges internationaux ...) et aux conditions sanitaires. Elles ont conduit à réduire l'activité, particulièrement dans les secteurs les plus exposés et ont fait reculer la demande, notamment la consommation des ménages, plus prudents dans cette période incertaine. Ainsi, en 2020, le PIB de la France a chuté de 7,9 %²⁴⁴, soit la baisse la plus importante depuis 1945, alors qu'il était en augmentation de + 1,8 % en 2019²⁴⁵. Cette diminution a été plus élevée que celle observée dans la zone euro à - 6,4 %, ou en Allemagne à - 4,6 %, mais plus faible qu'en Italie à - 9,0 % ou en Espagne à - 10,8 %. L'activité a néanmoins rebondi rapidement et la croissance du PIB a atteint 6,8 % en 2021 contre une croissance de 5,4 % en moyenne dans la zone euro²⁴⁶. Toutefois, l'année 2021 n'a pas effacé la crise. L'activité économique

²⁴⁴ INSEE, *Les comptes de la nation en 2020*, n° 1860, mai 2021.

²⁴⁵ INSEE, *Les comptes de la nation en 2019*, n° 1802, mai 2020.

²⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2022 p. 30.

s'inscrit toujours en retrait de 3 à 4 % par rapport aux niveaux attendus par les scénarios publiés avant la crise²⁴⁷.

Ce recul de l'activité économique s'est accompagné d'une baisse substantielle des recettes publiques en 2020. Les prélèvements obligatoires ont diminué de plus de 40 Mds€, soit de 4,5 %²⁴⁸. Toutefois, il faut noter que l'évolution est contrastée selon les recettes. Certaines recettes comme l'impôt sur les sociétés ont reculé beaucoup plus que l'activité, d'autres, comme la TVA ou les cotisations sociales, à peu près comme celle-ci, et enfin les recettes de la CSG et de l'impôt sur le revenu ont nettement moins diminué, notamment du fait des mesures de soutien prises en faveur des revenus des ménages (chômage partiel). Par ailleurs, d'importantes mesures de baisse des prélèvements obligatoires ont contribué au recul des recettes publiques. Trois mesures avaient été décidées avant la crise, dans la LFI pour 2020. Il s'agit de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (5 Mds€), la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation (3,8 Mds€) et la baisse du taux d'impôt sur les sociétés (2,5 Mds€)²⁴⁹. En 2021, les prélèvements obligatoires ont rebondi à 9,4 % dans un contexte de forte reprise économique, sans toutefois compenser la hausse des dépenses liées à la crise sanitaire²⁵⁰.

En effet, pour faire face à la crise et limiter ses conséquences économiques et sociales, le Gouvernement a déployé des mesures d'urgence et de relance à des niveaux inédits, ce qui a eu pour conséquent d'augmenter fortement les dépenses publiques. Après s'être établie aux alentours de 54 % du PIB en 2018-2019, la dépense publique a progressé en 2020 pour atteindre 60,6 % du PIB. Elle a un peu reculé en 2021 pour s'établir 58,4 % du PIB²⁵¹. S'agissant spécifiquement du budget général de l'État, les dépenses ont augmenté de 52,3 Mds€ en 2020, pour atteindre un niveau historiquement élevé de 389,7 Mds€, soit une hausse de 15,5 % par rapport à 2019²⁵². Avec un total de 49,6 Mds€ les mesures de soutien mises en œuvre au cours de la crise sanitaire expliquent 95 % de la hausse globale des

²⁴⁷ V. notamment les *projections macroéconomiques de la Banque de France de septembre 2019*, consulté le 16 mai 2023 ; le *programme de stabilité et de croissance 2019-2022*, consulté le 16 mai 2023 ; *l'étude économique de l'OCDE sur la France d'avril 2019*, consulté le 16 mai 2023 ; et le *rapport sur les perspectives de l'économie mondiale du FMI de juillet 2019*, consulté le 16 mai 2023.

²⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2021, p. 30.

²⁴⁹ *Ibid*, p. 31.

²⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2022, p. 32.

²⁵¹ *Ibid*, p. 37.

²⁵² Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, avril 2021, p. 41.

dépenses²⁵³. D'une part, il s'agissait de limiter les défaillances des entreprises et l'effondrement du tissu productif en octroyant diverses aides ou en mettant en place certains dispositifs de soutien (PGE, fonds de solidarité, moratoire sur les créances fiscales et sociales ...). D'autre part, il s'agissait de maintenir l'emploi et le niveau de revenu des ménages (activité partielle, aides aux bénéficiaires des minimas sociaux ...). En 2021, la poursuite des mesures de soutien (61,7 Mds€) et l'ajout des mesures de relance (22,9 Mds€) n'ont pas permis de faire reculer véritablement les dépenses publiques (58,4 % PIB) en dépit du reflux de la pandémie et du fort rebond économique²⁵⁴.

Par conséquent, conjuguée aux pertes de recettes, cette forte hausse des dépenses publiques a conduit à une dégradation inédite du déficit public. En 2020, le déficit public s'est dégradé de 9,2 % du PIB²⁵⁵. En 2021, le déficit est demeuré très élevé, s'établissant à 6,5 % du PIB, bien qu'en diminution par rapport à 2020 du fait du rebond économique²⁵⁶. Sur ces deux années, le budget de l'État est le principal contributeur au déficit public, car c'est lui qui a assumé la plus grande partie des mesures d'urgence et de relance. Le déficit de l'État a ainsi doublé passant de 93 Mds€ en 2019 à 180 Mds€ en 2020²⁵⁷. Au total sur cette même année, il a engagé 44 Mds€ de dépenses supplémentaires et a subi une baisse de recette de 37 Mds€²⁵⁸. Pour se financer, l'État a eu massivement recours à l'emprunt. Par conséquent, la dette publique a fortement augmenté depuis 2019, passant à 115,7 % du PIB en 2020²⁵⁹. Si la croissance économique a permis de faire baisser légèrement la dette en points de PIB à 112,9 % du PIB en 2021, son montant s'est tout de même accru de 165 Mds€ sur cette même année²⁶⁰. Toutefois, en raison des taux d'intérêt bas pendant la crise, le coût de cet endettement supplémentaire est resté soutenable à court terme. En effet, depuis plusieurs années, la France bénéficie d'un contexte de taux bas qui n'est pas spécifique à la crise. Par ailleurs, la politique monétaire de rachat des titres souverains sur le marché

²⁵³ Cour des comptes, Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale - *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, juillet 2021, p. 22.

²⁵⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2022, p. 38.

²⁵⁵ INSEE, Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats - année 2020, n° 082, 26 mars 2021.

²⁵⁶ INSEE, Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats - année 2021, n° 81, 29 mars 2022.

²⁵⁷ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, p. 79.

²⁵⁸ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 22.

²⁵⁹ INSEE, Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats - année 2020, n° 082, 26 mars 2021.

²⁶⁰ INSEE, Comptes nationaux des administrations publiques - premiers résultats - année 2021, n° 81, 29 mars 2022.

secondaire de la BCE a permis de rassurer les investisseurs et de maintenir des taux bas pendant la crise, permettant aux États de s'endetter massivement²⁶¹. Si bien qu'en moyenne, l'État a bénéficié de meilleurs taux sur ses émissions de dette en 2020 (- 0,3 %) qu'en 2019 (+ 0,11 %)²⁶². Néanmoins, depuis, les taux d'intérêt ont remonté, notamment à la suite de l'inflation galopante depuis l'été 2021. Dès lors, la situation dégradée des finances publiques françaises issue de la crise sanitaire pose la question de la stratégie budgétaire à adopter pour assurer leur soutenabilité. Mais avant cela, l'accroissement massif du déficit et de la dette publique a remis en cause l'efficacité des règles de contrainte budgétaire censées maintenir l'État sur le chemin de la soutenabilité budgétaire et financière.

B. La remise en cause des règles de contrainte budgétaire

Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire ont mis en évidence les faiblesses des règles de contrainte budgétaires pour assurer la soutenabilité des finances publiques, que celles-ci soient internes (1) ou européennes (2). Les critiques à leur égard ne sont pas nouvelles, mais la crise semble avoir été un point de bascule dans leur remise en cause. Dès lors, il apparaît que la contrainte budgétaire qui pèse sur l'État en temps de crise ne résulte pas du droit public financier, mais tient plutôt à la réalité économique.

1. La virtualité des règles internes de contrainte budgétaire

Sur le plan interne, comme nous l'avons précédemment évoqué, l'exigence d'équilibre budgétaire, entendu comme la situation dans laquelle les charges et les recettes de l'État se neutralisent, est peu contraignante. En réalité, il s'agit davantage d'un objectif à atteindre que d'un dogme. Si bien que lorsque l'on exclut les normes européennes, les règles internes de contrainte budgétaire apparaissent peu développées. En effet, comme le souligne Gérard SUTTER, les contraintes du droit public financier interne s'exercent « bien davantage sur la procédure budgétaire - c'est-à-dire l'élaboration des textes financiers, qui répond à un savant partage des rôles entre l'exécutif et le Parlement - que sur la politique budgétaire »²⁶³. Ainsi,

²⁶¹ V. *supra*.

²⁶² IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 23.

²⁶³ SUTTER Gérard, « La contrainte budgétaire », *Revue Pouvoir*, 2021, n° 177, p. 83-94.

si la LOLF a modernisé les processus financiers, elle n'a pas préjugé de l'orientation des politiques à mener. Toutefois, quelques outils de gouvernance se sont peu à peu développés pour peser sur la trajectoire des finances de l'État. Principalement, il s'agit de l'établissement d'une stratégie pluriannuelle des finances publiques pour atteindre, à terme, l'équilibre budgétaire. Or, la crise sanitaire a rappelé les limites de cette stratégie, qui apparaissait déjà depuis plusieurs années comme peu efficace, mais qui dans une situation de crise est devenue véritablement déconnectée et virtuelle.

La dégradation des comptes publics et l'endettement croissant à partir des années 2000 ont conduit le Constituant à instituer en 2008 une programmation pluriannuelle des finances publiques, censée favoriser les économies à moyen terme²⁶⁴. Ainsi, une nouvelle catégorie de lois a été instaurée. Il s'agit des lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui sont appelées à définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques » en s'inscrivant « dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », conformément à l'article 34 de la Constitution. Il faut ici noter, qu'il ne s'agit pas véritablement d'une innovation juridique, car dès 2001, l'article 50 de la LOLF prévoyait l'élaboration annuelle d'un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF)²⁶⁵. Ainsi, la révision constitutionnelle de 2008 traduit un rehaussement de la valeur juridique du procédé. Principalement, même si le terme n'apparaît pas dans la Constitution, il s'agit d'utiliser la pluriannualité pour réduire les déficits publics. L'idée est que « la réduction des dépenses ne peut pas s'opérer de manière massive d'une année sur l'autre, sauf à provoquer de fortes crispations et/ou de prendre le risque d'abaisser brutalement la qualité de l'action publique »²⁶⁶. L'adoption du TSCG en 2012 a donné un nouveau souffle aux LPFP. En effet, la LOPGFP du 17 décembre 2012, qui transpose le TSCG dans l'ordre juridique interne, est venue préciser le contenu de la LPFP. Celle-ci doit notamment fixer un « objectif à moyen terme » (OMT) de solde structurel et déterminer la trajectoire permettant de le rejoindre, ainsi que de prévoir l'évolution de la dette publique²⁶⁷.

²⁶⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-774 du 23 juillet 2008 *de modernisation des institutions de la V^e République*, JORF n° 0171 du 24 juillet 2008, article 11.

²⁶⁵ Le RESF : « présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne » (article 50 LOLF). Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuel a été annexé au PLF pour 2003, dans le RESF afférent.

²⁶⁶ COLLET Martin, *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 454.

²⁶⁷ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, JORF n° 0294 du 18 décembre 2012, article 1.

Également, la LPFP précise « l'effort structurel » que les administrations publiques sont censées réaliser pour chaque exercice de la période de programmation²⁶⁸. Ce faisant, l'objectif du TSCG et de ses signataires est de renforcer l'effectivité de la contrainte budgétaire pesant sur les gouvernements afin qu'ils respectent les engagements de réduction des déficits et des dettes publics. Toutefois, le contenu des LPFP ne lie nullement le législateur lorsqu'il adopte des textes financiers. En effet, la portée juridique des LPFP est très limitée, celle-ci se réduit souvent à de simples indications qui peuvent facilement être outrepassées par le Parlement et le Gouvernement. Particulièrement, le Conseil constitutionnel considère que les dispositions des LPFP engagent le Gouvernement sans porter atteinte à sa liberté d'appréciation et d'adaptation dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation. Du côté du Parlement, les LPFP ne peuvent pas porter atteinte à ses prérogatives lors de l'examen et du vote des textes financiers²⁶⁹.

Par conséquent, comme le note la Cour des comptes, les LPFP constituent un « cadre juridique d'une faible portée effective »²⁷⁰. En effet, on observe dans la pratique des écarts répétés et récurrents par rapport aux trajectoires programmées. Concrètement, une première LPFP a été adoptée en 2009²⁷¹, suivie d'une nouvelle en 2010²⁷², puis en 2012²⁷³, en 2014²⁷⁴ et en 2018²⁷⁵. Cette succession rapide de LPFP, pourtant censées fixer le cap pour une période de minimum trois exercices, révèle leur limite. En réalité, les trajectoires de solde et de dette publics n'ont jamais été suivies telles que déterminées par les LPFP (*Figure 8*). À chaque fois, le Gouvernement préfère adopter une nouvelle LPFP pour l'adapter à la conjoncture plutôt que de s'y conformer. Ainsi, déjà en 2012, soit seulement quatre ans après la consécration constitutionnelle des LPFP, un rapport parlementaire constatait « un bilan

²⁶⁸ *Idem.*

²⁶⁹ Ccel, 13 décembre 2012, n° 2012-658 DC, *Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance*, cons. 12.

²⁷⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 40.

²⁷¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 *de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012*, JORF n° 0035 du 11 février 2009.

²⁷² Loi n° 2010-1645 du 23 décembre 2010 *de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, JORF n° 0301 du 29 décembre 2010.

²⁷³ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 *de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017*, JORF n° 0001 du 1^{er} janvier 2013.

²⁷⁴ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 *de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, JORF n° 0301 du 30 décembre 2014.

²⁷⁵ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, JORF n° 0018 du 23 janvier 2018.

décevant » de ces LPFP dont les objectifs étaient fréquemment ignorés par le Gouvernement et sa majorité²⁷⁶.

L'impact de la crise sanitaire sur les finances de l'État a rendu caduque la LPFP qui couvrait la période 2018-2022, même si celle-ci était déjà probablement hypothéquée avant la crise. Si bien qu'en fin de période, l'écart entre la programmation et le déficit réalisé était de 5,6 points de PIB, une différence d'une ampleur inédite par rapport aux résultats des précédentes LPFP²⁷⁷. Ainsi, les pouvoirs publics n'étaient nullement tenus de respecter cette programmation, n'y même de l'adapter dans l'urgence à l'évolution de la conjoncture. La LPFP était bien toujours en vigueur pendant la crise sanitaire seulement, elle est devenue totalement obsolète. Sa valeur juridique, déjà peu contraignante en temps ordinaire, est devenue totalement virtuelle, ce qui semblait n'inquiéter personne. Dès lors, cet outil de gouvernance, tel qu'il est conçu, s'il n'empêche pas l'ouverture du robinet de la dépense publique pour gérer une crise, il n'améliore pas non plus l'efficacité de cette gestion. Il est simplement absent et inutile. Mais surtout, les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire posent la question de l'utilité de la programmation pluriannuelle dans le cadre du redressement des finances publiques *post* pandémie. Si comme nous venons de le voir, la pluriannualité se caractérise par ses échecs passés, ça n'en demeure pas moins un instrument de gouvernance potentiellement utile pour dépasser la crise sanitaire. C'est le constat que font les institutions financières et le Parlement dans leur réflexion sur le pilotage des finances publiques²⁷⁸. Toutefois, ils considèrent que la pluriannualité doit faire l'objet d'une profonde rénovation²⁷⁹. Ainsi, la Cour des comptes tout en pointant les insuffisances du cadre pluriannuel actuel, appelle à le renforcer en relevant que les comparaisons internationales « montrent les bénéfices d'un cadre de pluriannualité solide »²⁸⁰.

En définitive, la crise sanitaire a mis en évidence l'inefficacité de la programmation pluriannuelle, telle qu'elle est conçue, pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Si bien que la situation *post* crise des finances de l'État exige sa rénovation afin d'assurer

²⁷⁶ Sénat, *Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, n° 83, 24 octobre 2012, p. 24.

²⁷⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2022, p. 85.

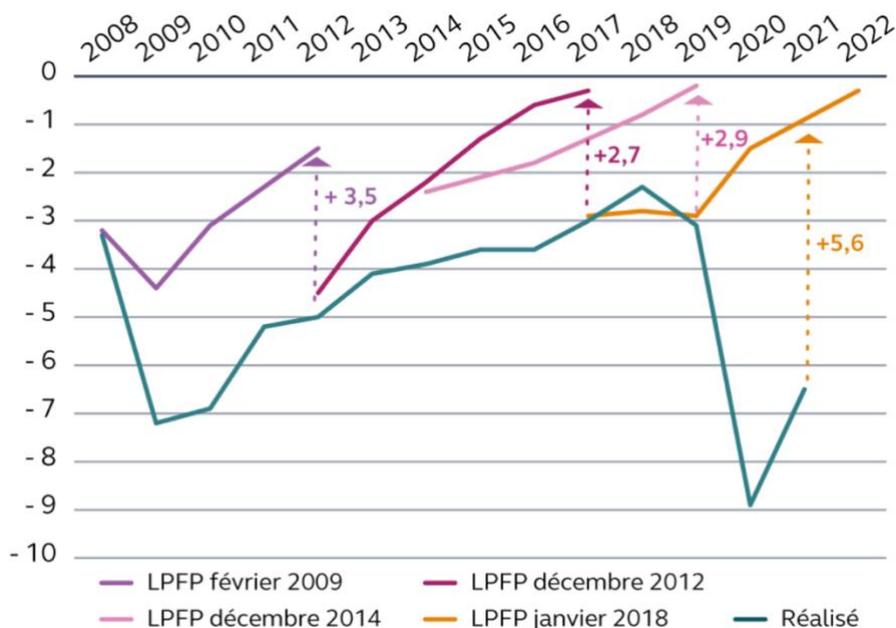
²⁷⁸ V. notamment : Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF)*, n° 2210, 11 septembre 2019, pp. 24-52 ; IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2022, pp. 54-55.

²⁷⁹ V. *infra*.

²⁸⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 44.

une meilleure gouvernance et de mieux anticiper les prochaines crises. Dans le même sens, la crise sanitaire a fait apparaître l'obsolescence des règles de discipline budgétaire européennes et la nécessité de les réviser.

Figure 8 - Trajectoires des déficits des lois de programmation des finances publiques depuis 2009 et déficits réalisés (en point de PIB) (Source : Cour des comptes ; données INSEE et LPFP)



2. L'obsolescence des règles européennes de discipline budgétaire

Sur le plan européen, comme nous l'avons précédemment évoqué, trois jours après y avoir été invité par la Commission, le Conseil de l'UE a admis, le 23 mars 2020, la suspension des règles de discipline budgétaire pesant ordinairement sur les États membres de la zone euro²⁸¹. À ce jour, les règles sont toujours suspendues jusqu'à fin 2023²⁸². Toutefois, leur retour sous leur forme actuelle est loin de faire consensus. En effet, les règles de discipline budgétaire établies à *Maastricht*, puis révisées à plusieurs reprises pour tenir compte du cycle économique, pour durcir la contrainte ou au contraire pour y introduire des

²⁸¹ Pour une présentation détaillée des règles de discipline budgétaire et de leur suspension dans le cadre de la crise sanitaire, v. *supra*.

²⁸² Commission européenne, *Paquet « Semestre européen » du printemps : soutenir une reprise verte et durable dans un contexte d'incertitude accrue*, Communiqué de presse, 23 mai 2022, consulté le 16 mai 2023.

flexibilités²⁸³, apparaissent comme un ensemble complexe et peu efficace, qui n'est plus en cohérence avec le contexte budgétaire et financier actuel. Dès lors, les conséquences de la crise sanitaire, à savoir l'envolée du déficit et de la dette publics, interrogent sur la nécessité de maintenir ces règles, mais également sur leur pertinence et leur efficacité. Avant la crise, les règles de discipline budgétaire faisaient d'ores et déjà l'objet de critiques constantes et de nombreux acteurs appelaient à une redéfinition du cadre budgétaire européen²⁸⁴. D'ailleurs, la Commission européenne avait initié en février 2020 un débat sur la réforme de la gouvernance économique de la zone euro, qui a toutefois été interrompu par la pandémie. En octobre 2021, ce débat a été relancé afin de réformer les règles avant leur nouvelle entrée en vigueur.

D'abord, la pertinence des indicateurs utilisés pour fixer ces règles, qui est remise en cause depuis leur création, fait encore moins l'unanimité au regard du contexte actuel. Lorsque les règles ont été créées en 1992, les signataires voulaient fixer des limites aux déficits publics et à leur accumulation sous forme de dette pour assurer la stabilité de la zone euro. Or, les seuils de 3 % du PIB de déficit public et de 60 % du PIB de dette publique qui ont été posés originellement, ne se fondent en réalité sur aucune véritable justification économique. S'agissant de la règle des « 3 % », celle-ci semble avoir été retenue sur proposition de la délégation française, uniquement parce qu'elle « sonnait bien » comme le rapporte avec humour l'un des acteurs de cette création²⁸⁵. Effectivement, ce chiffre serait simplement la reprise d'une contrainte élaborée par le ministère des Finances en 1981 à la demande de François MITTERAND, qui souhaitait disposer d'une règle « simple, susceptible d'être brandie pour contrer les appétits dépensiers de ses ministres »²⁸⁶. Elle correspond au déficit public français de 1981 (100 Mds de francs) rapporté aux prévisions de PIB pour l'année 1982, ce qui donne 3 % du PIB. Ce chiffre a été repris par les Européens

²⁸³ V. notamment : BENNANI Hamza et SAVATIER Baptiste, « Le cadre budgétaire européen, son architecture institutionnelle et son évolution dans le temps », *Focus du CAE*, n° 056-2021, avril 2021.

²⁸⁴ PISANI-FERRY Jean, VÉRON Nicolas, BÉNASSY-QUÉRÉ Agnès et autres, « Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform », *CERP Policy Insight*, n° 91, 2018 ; WIELAND Volker, SCHMIDT Christoph, SCHNABEL Isabel et FELD Lars, « Refocusing the European fiscal framework », *VoxEU*, 12 septembre 2018.

²⁸⁵ ABEILLE Guy, « À l'origine du déficit à 3 % du PIB, une invention 100 % ... française », *La Tribune*, 1^{er} octobre 2010, consulté le 16 mai 2023 : « C'est bien, 3 % ; ça n'a pas d'autre fondement que celui des circonstances, mais c'est bien. 1 % serait maigre, et de toute façon insoutenable : on sait (en juin 1981) qu'on est déjà largement au-delà, et qu'en éclats a volé magistralement ce seuil. 2 % serait, en ces heures ardentes, inacceptablement contraignant, et donc vain ; et puis, comment dire, on sent que ce chiffre, 2 % du PIB, aurait quelque chose de plat, et presque de fabriqué. Tandis que trois est un chiffre solide ; il a derrière lui d'illustres précédents (dont certains qu'on vénère) ».

²⁸⁶ COLLET Martin, *Finances publiques*, op.cit., p. 225.

en 1992, alors même qu'il est dépourvu de tout sens économique. S'agissant du seuil de dette à 60 % du PIB, il correspondait originellement à la moyenne d'endettement des États membres de la Communauté européenne. Il était fondé sur le calcul selon lequel « un niveau de déficit public de 3 % du PIB permet en principe de stabiliser un niveau de dette de 60 % du PIB si la croissance réelle est de 3 % par an [...], comme c'était grossièrement le cas à l'époque »²⁸⁷. Ce seuil, qui fût rapidement considéré comme secondaire, n'a pas d'intérêt si les États membres ne maintiennent pas durablement un tel taux de croissance. Depuis 1992, ces règles ont été assorties de mécanismes de prévention et de répression, et adaptées à la marge, mais les lignes directrices restent les mêmes. Notamment, depuis l'adoption du TSG en 2012, le seuil de déficit ne concerne plus uniquement un solde nominal de 3 % du PIB, mais aussi un solde structurel. En clair, les règles sont considérées comme respectées si le déficit public est inférieur à 3 % du PIB, avec une composante structurelle inférieure à 0,5 % du PIB si la dette est supérieure à 60 % du PIB, ou si, le déficit public est inférieur à 3 % du PIB, avec une composante structurelle inférieure à 1 % du PIB si la dette est inférieure à 60 % du PIB²⁸⁸. Le solde public structurel, s'il a le mérite de mieux prendre en compte la situation économique réelle des pays, sa mise en œuvre s'est avérée complexe et source de controverses entre les États membres et la Commission européenne²⁸⁹. Par ailleurs, certains économistes regrettent que le TSCG n'ait pas prévu une règle dissociant l'endettement servant l'investissement public et celui permettant seulement de payer les charges courantes de fonctionnement de l'État. En effet, les dépenses d'investissement ayant vocation à favoriser le développement économique à long terme et à profiter aux générations futures, il n'est pas scandaleux de leur attribuer une part du remboursement²⁹⁰. Concrètement, cela aurait pu conduire à soumettre les États membres aux mêmes contraintes que celles que connaissent les collectivités territoriales en France. Quoiqu'il en soit, si les seuils de déficit et de dette publics composant les règles de discipline budgétaire étaient déjà fortement critiqués, ils apparaissent complètement obsolètes à la suite de la crise sanitaire. En effet, on peut constater qu'en 2020, tous les États membres de la zone euro sauf le Danemark (- 1,1 % du PIB) ont présenté un déficit supérieur à 3 % du PIB. Les déficits les plus élevés sont ceux de l'Espagne (- 11 % du PIB), de Malte (- 10,1 % du PIB), de la Grèce, (- 9,7 % du PIB), de l'Italie (- 9,5 % du PIB), de la Belgique (- 9,4 % du PIB), de la France (- 9,2 % du PIB), de

²⁸⁷ *Ibid*, p. 226.

²⁸⁸ Article 3 TSCG.

²⁸⁹ COLLET Martin, *Finances publiques, op.cit.*, p. 254.

²⁹⁰ *Ibid*, p. 252.

la Roumanie (- 9,2 % du PIB) ou encore de l’Autriche (- 8,9 % du PIB)²⁹¹. En ce qui concerne le taux d’endettement public, il a aussi fortement augmenté dans l’ensemble des pays de la zone euro en 2020. Les ratios les plus élevés sont ceux de la Grèce (205,6 % du PIB), de l’Italie (155,8 % du PIB), du Portugal (133,6 % du PIB), de l’Espagne (120 % du PIB), de la France (115,7 % du PIB) ou encore de la Belgique (114,1 % du PIB)²⁹². Face à ces constats, il apparaît peu pertinent de rétablir les règles des 3 % de déficit et de 60 % de dette publique. Comme le note le Professeur Michel BOUVIER : « la crise des *subprimes* et celle de la Covid-19, mais plus encore les conséquences de la crise ukrainienne, ont modifié considérablement non seulement les caractéristiques du système financier public mais aussi l’environnement général, économique, intellectuel et matériel, auquel il doit certes s’adapter mais aussi participer à son rééquilibrage »²⁹³. Le contexte budgétaire a si profondément changé depuis 1992 que les règles établies à cette époque sont aujourd’hui dénuées de tout sens. Comme le souligne le président du Comité budgétaire européen Niels THYGESSEN, il est « inutile d’avoir un objectif irréaliste »²⁹⁴. Ensuite, il convient d’ajouter que la juridicité des règles de discipline budgétaire est remise en cause à l’heure de leur suspension temporaire. En effet, bien que la Commission ait continué de surveiller la trajectoire budgétaire et financière des États membres pendant la crise sanitaire en maintenant les exigences du Semestre européen, il lui était impossible de contrôler les décisions budgétaires et les LF au regard des règles de discipline budgétaire qui étaient suspendues. Ainsi, il convient de se demander si à la suite de la crise sanitaire, les exigences budgétaires européennes ne « s’éloignent pas du cadre de la contrainte pour se rapprocher de celui de la ligne de conduite laissant une marge d’appréciation beaucoup plus large »²⁹⁵. Dès lors, les contraintes européennes semblent marquées par « une rigueur mathématique en trompe-l’œil en raison d’un degré d’exigence limité » par la crise²⁹⁶. Enfin, les mécanismes de prévention et de sanction qui assortissent les règles de discipline budgétaire sont fréquemment discutés, mais encore davantage dans le contexte de l’après-crise sanitaire. Si en théorie, les États membres qui ne respectent pas les règles de discipline budgétaire encourent une amende, il apparaît totalement absurde de sanctionner financièrement un État qui est déjà dans une

²⁹¹ Eurostat, Euro-indicateurs n° 48-2021 du 22 avril 2021.

²⁹² *Idem*.

²⁹³ BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, *op.cit.*, p. 212.

²⁹⁴ DEFLINE Julien, « Une remise en cause des contraintes européennes par la crise ? », *op.cit.*, pp. 29-35.

²⁹⁵ *Idem*.

²⁹⁶ BALLANDRAS-ROZET Christelle, « Les principes budgétaires à l’épreuve de la crise sanitaire », *op.cit.*, p. 101.

situation financière difficile. En réalité, alors que les règles ont régulièrement été méconnues, cela n'a jamais entraîné de sanction de la part de l'UE, spécialement lorsque étaient en cause des grands États. Par exemple, la France a bénéficié en 2003 d'une suspension de la procédure pour déficit excessif qui la visait. Dans le contexte actuel, nous l'avons vu, le nombre d'États dont les finances publiques sont, à l'issue de la crise, éloignés des seuils prévus par les règles de discipline budgétaire est colossal. Il semble évident, même si les règles sont rétablies en l'état, qu'ils ne seront pas sanctionnés.

Au regard de ces éléments, les règles de discipline budgétaire semblent obsolètes à la suite des conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire. Toutefois, il ne s'agit pas de dire que les règles ne sont pas nécessaires, car elles sont indispensables au bon fonctionnement de la zone euro, mais plutôt qu'elles sont aujourd'hui inadéquates pour envisager l'après-crise. Par conséquent, il s'agit de les réformer en profondeur. Il existe de nombreuses propositions²⁹⁷, nous choisissons de présenter celle produite par le CAE dans une note du 12 avril 2021²⁹⁸. Le CAE émet des propositions à partir de l'idée de départ selon laquelle : « la soutenabilité de la dette serait la clef de voûte d'un pacte de stabilité renouvelé »²⁹⁹. Il considère qu'il convient d'écarter l'application des critères numériques (dette et déficit publics) uniformes conformément à leur conception depuis *Maastricht*. En ce qui concerne le déficit, il suggère de supprimer la référence à la limite des 3 % de PIB. En effet, il considère que l'interdiction des déficits publics excessifs, conformément à l'article 126 du TFUE qu'il ne souhaite pas remettre en cause, doit s'entendre comme « une obligation juridiquement contraignante de maintenir à un niveau très faible le risque de non-soutenabilité de la trajectoire des finances publiques »³⁰⁰. Une telle analyse conduit à mettre le critère de la dette au cœur de la réflexion. Dès lors, la règle des 3 % de déficit public doit être supprimée au bénéfice du rôle central du critère de la dette, d'autant qu'elle n'a aucun fondement analytique et que son maintien pourrait « contraindre à l'excès les politiques budgétaires dans un contexte dans lequel elles peuvent être appelées à jouer un rôle de soutien »³⁰¹. Par conséquent, pour ce qui est de la dette, il suggère que le critère des 60 % du PIB devrait être remplacé par un seuil fixé par chaque État pour cinq ans. Ce seuil serait

²⁹⁷ V. aussi : Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la révision des règles budgétaires européennes, n° 4990, 2 février 2022.

²⁹⁸ MARTIN Philippe, PISANI-FERRY Jean et RAGOT Xavier, « Pour une refonte du cadre budgétaire européen », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 63, 12 avril 2021.

²⁹⁹ *Ibid*, p. 1.

³⁰⁰ *Ibid*, p. 7.

³⁰¹ *Idem*.

évalué par une institution budgétaire indépendante, par exemple le HCFP, puis validé au niveau de l'UE par le Conseil Ecofin « selon une méthodologie commune d'analyse de soutenabilité de la dette » (analyse stochastique de la soutenabilité de la dette de chaque État)³⁰². Cette cible de dette servirait de base à la programmation à moyen terme des finances publiques via la « fixation d'une norme d'évolution de la dépense cohérente avec cette cible »³⁰³. Il finit par recommander que le rétablissement des règles de discipline budgétaire soit conditionné, d'une part, à un accord politique sur le nouveau cadre budgétaire européen, et d'autre part, au retour effectif de l'économie de l'UE au niveau de PIB par habitant de la fin 2019 pour ne pas provoquer une austérité trop forte comme ce fût le cas après la crise des *subprimes*³⁰⁴.

En définitive, les conséquences budgétaires et financières issues de la gestion de la crise sanitaire par l'État ont remis en cause la pertinence et l'efficacité des règles de contrainte budgétaire internes et européennes pour assurer la soutenabilité des finances publiques après la crise. Les critiques à leur égard ne sont pas nouvelles, mais la crise semble avoir été un tournant dans leur remise en cause. Dès lors, il apparaît que la contrainte budgétaire qui a pesé sur l'État pendant la pandémie ne résultait pas tant du droit public financier, mais plutôt de la réalité économique résultant de la confiance des marchés et du jeu des taux d'intérêt. Nous l'avons compris, l'enjeu central réside aujourd'hui dans la capacité de l'État à assurer la soutenabilité de ses finances. Dans ce cadre, il convient de réfléchir à la stratégie de gestion de la dette *post* crise.

§2. La gestion de la dette : des solutions à réinventer

Selon la Cour des comptes, le surplus d'endettement public directement imputable à la crise sanitaire est de l'ordre de 200 Mds€³⁰⁵. Si au moment de l'engagement des dépenses pour faire face à la crise, la soutenabilité de cette dette ne semblait pas être remise en cause, car les taux d'intérêt étaient bas voire négatifs, la situation peut changer comme le montre la tendance actuelle de remontée des taux. Dès lors, il convient d'envisager la gestion de cette

³⁰² *Ibid*, p. 6.

³⁰³ *Ibid*, p. 1.

³⁰⁴ *Ibid*, p. 12.

³⁰⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, p. 12.

dette à moyen et long termes afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques. Toutefois, dans ce débat émergent de nombreuses idées, qui soit parce qu'elles sont sans impact, soient parce qu'elles sont dangereuses, doivent être écartées (A). À l'inverse, une solution cohérente, portée par les institutions financières, émerge. Il s'agirait d'assurer la soutenabilité de la dette en freinant la dépense publique tout en favorisant la croissance de long terme (B).

A. L'incohérence économique de certaines pistes avancées dans le débat public

On relève quatre idées avancées dans le débat public et qui semblent incohérentes pour assurer la soutenabilité de la dette. Il s'agit de l'annulation de la dette (1), de la dette perpétuelle (2), du cantonnement de la dette (3) et de l'accroissement des prélèvements obligatoires (4).

1. L'annulation de la dette

Pour faire face à l'accroissement considérable du niveau d'endettement de l'État à la suite de la crise sanitaire, certains ont présenté l'annulation d'une partie de la dette comme une solution possible³⁰⁶. Cela consiste en pratique à ce que la BCE annule les créances qu'elle détient sur les titres financiers publics³⁰⁷. En effet, pour la France, la BCE a racheté 54 % des titres de dette émis en 2020 et détient désormais plus de 25 % du stock de dette publique française³⁰⁸.

L'argument principal qui est évoqué par les défenseurs d'une telle solution, est que l'annulation, notamment de la part de la dette directement imputable à la crise sanitaire, permettrait de redonner à l'État des marges de manœuvre pour s'endetter à nouveau afin de faire face aux enjeux d'avenir, comme la transition écologique. En pratique, l'annulation par la BCE des titres qu'elle détient réduirait effectivement les engagements de l'État vis-à-vis de ces titres. Cependant, la BCE constaterait des pertes correspondant à l'annulation de ses

³⁰⁶ Tribune collective, « L'annulation des dettes publiques que la BCE détient constituerait un premier signal fort de la reconquête par l'Europe de son destin », *Le Monde*, 5 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

³⁰⁷ V. *supra*.

³⁰⁸ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 23.

créances et perdrait le bénéfice des intérêts qu'elles produisent. Or, la BCE étant détenue par ses actionnaires qui sont les États membres de la zone euro, via les banques centrales nationales, ses dividendes leur sont rétrocédés. Par exemple, une partie des intérêts obtenus par la BCE sur les titres souverains qu'elle détient, est rétrocédée chaque année à la Banque de France qui les redistribue à l'État. Par conséquent, l'annulation des dettes souveraines détenues par la BCE n'entraînerait pas de gain net dans les comptes publics³⁰⁹.

Également, les partisans de l'annulation évoquent un autre avantage, celui d'afficher une dette plus faible et ainsi de renforcer la soutenabilité des finances publiques. Or, l'effet signal d'une annulation de la dette aurait la conséquence inverse. En effet, les investisseurs voyant la France annuler une partie de sa dette, en concluraient qu'elle n'était pas capable de la rembourser. Dès lors, le crédit de la France sur les marchés financiers risquerait d'être ruiné, alors même que l'excellente signature de la France, du fait de la crédibilité de ses institutions et de l'absence de défaut de paiement depuis plus de deux siècles³¹⁰, est l'une des raisons des taux d'intérêt maîtrisés obtenus jusqu'alors. Une annulation d'une partie de la dette conduirait donc à la perte de confiance des marchés financiers dans la capacité de paiement de la France, ce qui se traduirait par une remontée des taux d'intérêt et serait donc contre-productif pour la soutenabilité de la dette. Mais plus encore, l'annulation des titres souverains remettrait en cause l'action de la BCE elle-même, son indépendance et finalement la crédibilité de l'euro³¹¹.

Enfin, cette solution apparaît comme étant contraire au droit européen. En effet, la BCE ne peut pas annuler tout ou partie des titres souverains qu'elle détient dans son bilan, car cela reviendrait à financer directement les États membres, ce qui est contraire à l'article 123 du TFUE, comme nous l'avons déjà évoqué. Ainsi, à l'argument défendu dans une tribune publique de 150 économistes selon lequel l'annulation « n'est pas explicitement interdite par les traités »³¹², la présidente de la BCE répond autoritairement que l'annulation serait « une violation du Traité européen qui interdit strictement le financement monétaire des États »³¹³. Le gouverneur de la Banque de France confirme en considérant que « son annulation [de la

³⁰⁹ *Ibid*, p. 37.

³¹⁰ Le dernier défaut de paiement français remonte à la Révolution, il s'agissait de la banqueroute des deux tiers de 1797.

³¹¹ COLLET Martin, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – Les mesures budgétaires et financières », *op.cit.*, p. 615-622.

³¹² Tribune collective, « L'annulation des dettes publiques que la BCE détient constituerait un premier signal fort de la reconquête par l'Europe de son destin », *Le Monde*, 5 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

³¹³ GATTEGNO Hervé et GRÖNDAHL Marie-Pierre, « La présidente de la BCE, Christine Lagarde : "2021 sera une année de reprise" », *Le Journal du Dimanche*, 6 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

dette] reviendrait à financier directement les États, en violation complète des traités européens. Comme il n’y aurait aucun consensus pour modifier ces traités, ce ne serait une solution envisageable qu’en quittant l’euro »³¹⁴.

Au regard de l’ensemble de ces éléments, l’annulation d’une partie de la dette n’apparaît pas comme étant la solution la plus pertinente pour assurer la soutenabilité des finances publiques.

2. La dette perpétuelle

D’autres propositions ont émergé, notamment celle de la dette perpétuelle³¹⁵. Il s’agit d’allonger la maturité de la dette (à 50, 70 ou 100 ans) de façon à obtenir des taux très bas pendant une longue période et de se prémunir du risque de leur remontée. Autrement dit, cela consiste à faire rouler la dette en remplaçant les titres à court et moyen terme par des titres à long terme. La dette n’est donc jamais remboursée *stricto sensu*, mais repoussée toujours plus loin dans le temps sans être pour autant annulée, ce qui conduit selon l’expression du Professeur Thierry LAMBERT à ce que « les États soient drogués à la dette »³¹⁶. Toutefois, le prix de cette solution est un coût de financement un peu plus élevé par rapport à une dette à court terme.

Cette proposition n’est pas innovante. Elle fut largement pratiquée par le passé. Dès le XII^e siècle, l’État vénitien décréta un emprunt obligatoire sans échéance, auquel était attaché un intérêt annuel de 5 %³¹⁷. Plus récemment, entre 1915 et 1930, la dette de l’État français était composée par des titres de dette perpétuelle pour une part comprise entre 30 et 60 %. Ces titres ont aujourd’hui disparu, après avoir été rachetés ou convertis par l’État³¹⁸. Également, en 2015, le ministre grec des Finances Yanis VAROUFAKIS avait proposé de transformer la dette de son pays en dette perpétuelle et d’en indexer le taux sur la croissance

³¹⁴ CHAVAGNEUX Christian, « François Villeroy de Galhau : “La BCE doit se préoccuper du changement climatique” », *Alternatives économiques*, 17 décembre 2020, consulté le 16 mai 2023.

³¹⁵ MÉLENCHON Jean-Luc, « En Europe, le mur de la dette doit tomber ! », *Les Échos*, 6 mai 2020, consulté le 16 mai 2023 ; MINC Alain, « Pour une dette publique à perpétuité », *Les Échos*, 16 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

³¹⁶ LAMBERT Thierry, « Quoi qu’il en coûte ! Et maintenant ? », *RGFP*, 2021, n°3, p. 6-13.

³¹⁷ GRAEBER David, *Dette : 5 000 ans d’histoire*, Paris : Les liens qui libèrent, 2013, p. 411.

³¹⁸ Sénat, Rapport d’information fait au nom de la commission des finances sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France, n° 566, 31 mai 2017 ; LUTFALLA Michel, « De quelques illusions en matière de dette publique. Regard d’un économiste sur le long XIX^e siècle français », in GRENIER Jean-Yves (dir.), *La Dette publique dans l’histoire*, Paris : IGPDE-CHEFF, 2006, p. 423.

du PIB de la Grèce³¹⁹. L'allongement de la maturité de la dette est donc un levier à la disposition de l'État.

Cependant, au regard du montant de la dette à la suite de la crise sanitaire, deux écueils conduisent à écarter cette solution. D'abord, la maturité de la dette reflète la structure du marché et donc les besoins des investisseurs. Or, la demande sur les maturités longues est limitée. Les prêteurs préfèrent les maturités de 10 à 20 ans. Il existe donc peu de demande pour des maturités longues allant au-delà de 50 ans par exemple. Dès lors, la capacité de la France à modifier substantiellement la maturité de sa dette est restreinte par les logiques d'offre et de demande sur les marchés financiers. D'autant plus qu'en général, les émissions à long terme ont des montants plus faibles que sur des maturités plus standards. Par exemple, en février 2020, l'AFT a émis 7 Mds€ de dette à 50 ans, alors qu'en parallèle, elle a émis 80 Mds€ à 10 ans³²⁰. Ensuite, augmenter sensiblement la maturité d'une partie de la dette conduirait à la segmenter, ce qui se traduirait par un différenciel de taux d'intérêt entre la dette dite courante et la dette perpétuelle. Une telle situation serait contraire à la politique actuelle de gestion de la dette qui repose sur la fongibilité de celle-ci³²¹.

Ainsi, au regard de ces éléments, la proposition qui consiste à envisager un allongement perpétuel de la maturité de la dette ne semble pas envisageable.

3. Le cantonnement de la dette

Certains proposent de cantonner une partie de la dette, notamment celle issue de la crise sanitaire. Il s'agit de réaliser un traitement spécial de la dette permettant d'étaler son remboursement en affectant une recette dédiée. Cela suppose soit la création d'un nouvel impôt soit l'affectation d'une fraction d'un impôt déjà existant.

C'est un mécanisme connu en France, puisque c'est ce type de dispositif qui est utilisé pour permettre l'amortissement de la dette sociale. En effet, en 1996, la CADES a été créée pour prendre en charge les déficits cumulés de la sécurité sociale, les refinancer à long terme par des emprunts obligatoires et amortir la dette par l'affectation de recettes fiscales propres.

³¹⁹ REVERCHON Antoine, « Grèce : une dette perpétuelle laisserait du temps pour conduire les réformes », *Le Monde*, 5 février 2015, consulté le 16 mai 2023.

³²⁰ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 39.

³²¹ *Idem*.

Ainsi, la CRDS, qui s'applique sur l'ensemble des revenus au taux de 0,5 % a été créée pour alimenter la CADES. Depuis sa création, les gouvernements successifs ont procédé à 13 reprises de dette sociale et prolongé la durée de vie de la CADES qui était censée être supprimée en 2009. Le dernier en date a été la reprise du surplus de dette sociale liée à la crise sanitaire³²².

Toutefois, il serait peu pertinent de transposer ce raisonnement à l'État. Si le cantonnement de la dette sociale a été souhaité, c'est parce qu'il s'inscrivait dans une réforme d'ensemble de la sécurité sociale et reposait sur des arguments économiques solides³²³. Par ailleurs, l'idée consistait précisément à consacrer un effort plus important et clairement identifié par les Français au remboursement de cette dette, qui compte tenu de sa nature, à savoir une dette créée par le versement de transferts sociaux, ne devait en équité pas ou peu peser sur les générations futures. S'agissant de la dette liée à l'épidémie de Covid-19, celle-ci a été générée par une crise exogène, et donc elle apparaît plus légitime que la dette sociale. Dès lors, selon la Commission ARTHUIS *pour l'avenir des finances publiques*, il y aurait « un paradoxe à vouloir enserrer la dette liée au Covid-19 dans une caisse d'amortissement qui conduira à être beaucoup plus rigoureux sur son remboursement que sur le remboursement des autres dettes »³²⁴. Poursuivant dans ce sens, le Professeur Martin COLLET considère que la pertinence du cantonnement est contestable dans la mesure où il renvoie essentiellement à des effets d'image³²⁵. L'ancien président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Éric WOERTH, avait notamment fait connaître son opposition à ce projet en ce que le but de la manœuvre serait de « confiner, mettre à l'isolement une “mauvaise dette” pour la séparer du reste de la “bonne” dette, la dette ordinaire »³²⁶. Comme le révélait le parlementaire, la seule distinction pertinente qui peut être faite, c'est celle entre la dette d'investissement, qui permet de produire des fruits, et la dette de fonctionnement, qui permet de faire face aux dépenses du quotidien. Or, cantonner l'ensemble de la dette liée à la crise sanitaire conduit à y intégrer des mesures budgétaires qui ont certes été prises en réponse à la crise, mais qui ont des effets durables qui dépassent

³²² Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 *relative à la dette sociale et à l'autonomie*, JORF n° 0194 du 8 août 2020 ; Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 *relative à la dette sociale et à l'autonomie*, JORF n° 0194 du 8 août 2020.

³²³ Sénat, Proposition de loi *relative à l'extinction de la caisse d'amortissement de la dette sociale* présentée par OUDIN Jacques et LAMBERT Alain, n° 540, 2 juillet 1998.

³²⁴ IGF, CAFP, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 40.

³²⁵ COLLET Martin, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – Les mesures budgétaires et financières », *op.cit.*, p. 615-622.

³²⁶ WOERTH Éric, « Non au confinement de la “dette Covid” », *Les Échos*, 9 juillet 2020, consulté le 16 mai 2023.

la seule gestion de la crise et de ses effets. Il s'agit par exemple des mesures d'investissement dans le cadre du Ségur de la Santé, de la baisse des impôts de production ou encore du plan de relance.

En outre, sur le plan économique et comptable, le cantonnement d'une partie de la dette ne modifierait en rien l'appréciation du niveau global de la dette publique. Cela n'efface pas la dette, ce qui importe vraiment, c'est la dette consolidée de l'ensemble des administrations publiques. Dès lors, les investisseurs fondent leur confiance dans la capacité de remboursement de la France au regard de la dette consolidée, peu importe qu'une partie soit cantonnée ou non³²⁷.

Dès lors, au regard de ces critiques le cantonnement de la dette liée à la crise sanitaire ne semble pas pertinent pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Pourtant, on peut considérer que c'est le choix qui a été fait par le Gouvernement. En effet, la LFI pour 2022 a créé le programme « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » au sein de la mission *Engagements financiers de l'État*³²⁸. L'objectif de ce programme est d'isoler comptablement la dette issue de la crise sanitaire en 2020 et 2021 et de tracer une trajectoire d'amortissement de cette dette sur 20 ans, entre 2022 et 2042. Pour évaluer cette dette, le Gouvernement a comparé la situation des finances de l'État avant-crise avec celle après-crise. Concrètement, il a pris en compte les écarts de déficit public constatés sur la période 2020-2021 par rapport à ceux qui étaient anticipés à la fin de 2019, en retirant le plan de relance. Par ce calcul, il a obtenu une « dette covid » d'un montant de 165 Mds€. Toutefois, contrairement à ce qui est fait classiquement, cette dette ne sera pas financée par la création ou l'affectation d'un impôt, mais par la hausse des prélèvements enregistrés grâce à la croissance. Cette part est affectée à la CDP et utilisée chaque année pour rembourser la dette ainsi isolée. Ainsi, en LFI pour 2022, le programme bénéficiait de 1,88 Mds€ de crédits en CP, et en LFI pour 2023, il comportait 6,5 Mds€ de crédits en CP³²⁹. Cette solution est certes innovante et rejoint l'idée selon laquelle il faut assurer le financement et la soutenabilité de la dette par la croissance, mais elle n'écarte pas les critiques formulées à l'égard du cantonnement.

³²⁷ COLLET Martin, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – Les mesures budgétaires et financières », *op.cit.*, p. 615-622.

³²⁸ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 *de finances pour 2022*, JORF n° 0304 du 31 décembre 2021, article 57.

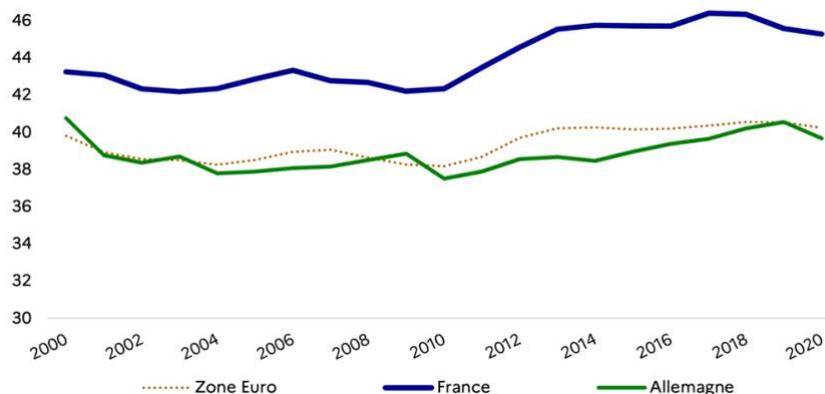
³²⁹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*, JORF n° 0303 du 31 décembre 2022, article 131.

4. L'accroissement des prélèvements obligatoires

La dernière solution qui a été avancée dans le débat public, mais qui semble peu pertinente pour assurer la gestion du surplus de dette lié à la crise sanitaire, est l'augmentation des impôts. Cette piste n'a d'ailleurs pas été envisagée par le Gouvernement qui a poursuivi sa trajectoire de baisse des impôts pendant la crise sanitaire. Par exemple, la baisse des impôts de production et la suppression progressive de la taxe d'habitation n'ont pas été remises en cause. Au contraire, certains pays ont eu recours à l'impôt. Pour financer leur plan de relance de 2 200 Mds\$, les États-Unis ont choisi de faire passer le taux d'imposition des bénéfices des entreprises de 21 % à 28 %. Il en est de même du Royaume-Uni qui a décidé d'augmenter l'impôt sur les entreprises de 19 % à 25 %.

En France, il était délicat d'opérer une telle augmentation. En effet, la France présente déjà un niveau de prélèvements obligatoires supérieur à ses voisins européens. Notamment, après la crise des *subprimes*, une partie du redressement des finances publiques a été réalisée par la hausse de la fiscalité³³⁰. Bien que depuis 2017, le Gouvernement se soit engagé dans une trajectoire de réduction progressive des prélèvements obligatoires, son niveau représente toujours 45 % du PIB et ne parvient pas à converger avec la moyenne de la zone euro qui s'établit à 40 % du PIB (*Figure 9*). Dans ce contexte, une hausse globale des prélèvements obligatoires pour redresser les finances publiques ne semble pas envisageable.

Figure 9 – Évolution des prélèvements obligatoires en France, en Allemagne et dans la zone euro entre 2000 et 2020 (en point de PIB) (Source : CAFP ; données Eurostat)



³³⁰ France Stratégie, *Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?*, juillet 2016.

Également, dans une tribune publiée le 15 juillet 2020, des économistes ont proposé de créer une taxe progressive sur le capital des 1 % les plus riches afin de financer l'effort face à la crise tout en épargnant les plus démunis³³¹. Si l'idée d'introduire de la solidarité entre les personnes est louable, le rendement d'une telle taxe ne sera pas à la hauteur des enjeux financiers de la crise. Comme l'indique la Commission ARTHUIS, aucune taxation exceptionnelle des plus riches, sur les patrimoines ou sur les successions, ne serait en mesure d'infléchir la trajectoire d'endettement³³². Par exemple, la réforme de l'ISF a engendré une baisse des recettes de l'ordre de 3 Mds€, ce qui n'est pas comparable avec la dégradation du déficit et de la dette publics à la suite de la crise sanitaire³³³.

Si au regard de ces éléments, le levier fiscal n'apparaît pas comme étant le meilleur moyen pour redresser les comptes publics, l'après-crise peut toutefois être l'occasion de questionner le sens de l'impôt pour qu'il soit en phase avec la société contemporaine. En effet, comme le relève le Professeur Michel BOUVIER, le contexte de crise « qui appelle à plus de solidarité, devrait aussi nous inciter à s'éloigner d'une vision marchande de la fiscalité qui considère l'impôt comme le prix d'un service. Au contribuable qui se pense de plus en plus comme un client des institutions, devrait s'en substituer un autre, plus solidaire de ses semblables et soucieux de l'avenir de notre planète ». Il précise qu'« il ne [s'agit] donc pas de proposer la énième suppression, modification ou création de tel ou tel prélèvement. Il faut en préalable s'arrêter sur le sens de l'impôt, sur ce qui fait que l'on consent ou non à s'en acquitter »³³⁴.

Ce faisant, l'annulation de la dette, la dette perpétuelle, le cantonnement de la dette et l'accroissement des prélèvements obligatoires sont des pistes de gouvernance qu'il convient d'écarter, car elles ne permettraient pas d'assurer la soutenabilité des finances de l'État *post* crise sanitaire. En revanche, les institutions financières ont dégagé une autre stratégie

³³¹ Tribune collective, « Pour un impôt européen temporaire sur la fortune », *Libération*, 15 juillet 2020, consulté le 16 mai 2023.

³³² IGF, CAFI, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 42.

³³³ *Idem*.

³³⁴ BOUVIER Michel, « Sortir du “Quoi qu'il en coûte” : quelles réformes structurelles ? », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 14-21.

budgétaire qui apparaît cohérente. Il s'agirait de freiner la dépense publique tout en favorisant la croissance de long terme.

B. Une solution viable : freiner la dépense publique tout en favorisant la croissance de long terme

L'IGF à travers les travaux de la Commission ARTHUIS sur *l'avenir des finances publiques* et la Cour des comptes, recommandent pour assurer la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme à la suite de la crise sanitaire, de maintenir une croissance des dépenses publiques inférieure à celle des recettes publiques (1) tout en favorisant la croissance durable (2).

1. Un principe clé : une croissance des dépenses inférieure à celle des recettes

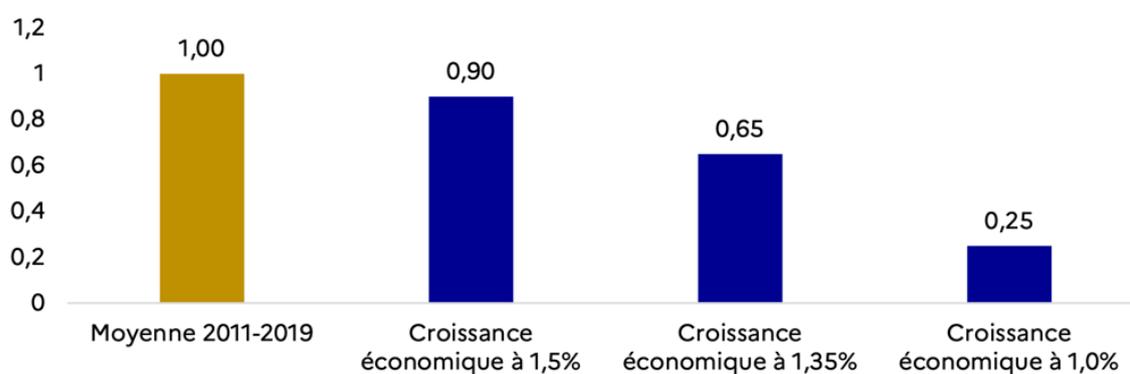
Même si le surplus de dette publique résultant des mesures prises pour lutter contre la crise sanitaire a pu être financé dans de bonnes conditions, notamment grâce à un contexte de politique monétaire favorable, ce fort soutien ne peut être que temporaire. Dès lors, il convient à terme de faire en sorte que les dépenses publiques augmentent tendanciellement moins rapidement que les recettes, c'est-à-dire moins vite que la croissance potentielle.

L'IGF et la direction générale du Trésor ont fait une étude pour calculer l'évolution en volume des dépenses primaires qui serait nécessaire pour faire baisser la dette à partir de 2030, avec une hypothèse de stabilité des prélèvements obligatoires et selon trois scénarios de croissance économique³³⁵. Ils constatent qu'une baisse de l'endettement à l'horizon 2030 peut être réaliste si la France parvient à intensifier les efforts en matière de réduction des dépenses publiques. Ainsi, avec une croissance moyenne de 1,35 % par an du PIB, la stabilisation de l'endettement à l'horizon 2030 exigerait un rythme de dépenses de + 0,65 % par an sur la période 2022-2030 en partant de la moyenne de l'évolution des dépenses sur la période 2011-2019 comme base 1. Dans le cas d'une croissance plus forte à 1,5 % du PIB, il conviendrait de maintenir l'évolution des dépenses à + 0,90 % (*Figure 10*). Toutefois, il

³³⁵ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, pp. 42-44.

convient d'être prudent au regard des incertitudes qui entourent ces scénarios. Principalement, ils n'intègrent pas l'impact éventuel d'une moindre progression des dépenses publiques sur la croissance économique. En effet, si la réduction des dépenses publiques se traduit par la diminution des investissements, la croissance sera négativement impactée. Ainsi, comme nous le verrons ultérieurement, il conviendrait de se doter d'instruments juridiques de gouvernances efficaces tels qu'un objectif pluriannuel de dépenses qui définirait un périmètre et un niveau plancher pour les dépenses d'investissement.

Figure 10 – Évolution annuelle en volume des dépenses primaires nécessaire entre 2022 et 2030 pour engager une baisse du ratio dette/PIB à compter de 2030 selon l'évolution de l'environnement macroéconomique (Source : CAFP et Direction générale du Trésor)



Selon la Cour des comptes, la réduction des dépenses doit se concentrer sur les dépenses fiscales, de fonctionnement et structurelles³³⁶. D'abord, elle préconise des mesures qui auraient pour effet à la fois de faire baisser les dépenses et d'augmenter les recettes. Il s'agit principalement de réformer ou de supprimer certaines niches fiscales et sociales. Par exemple, elle met en évidence les dépenses fiscales relatives aux hydrocarbures et qui ont coûté 5,2 Mds€ en 2021³³⁷. Or, selon le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au PLF pour 2022, la quasi-totalité de ces dépenses est considérée comme ayant un effet défavorable sur l'environnement, à l'image du prix réduit pour le gazole au titre des travaux agricoles et forestiers (1,42 Mds€ en 2021) ou pour le gazole utilisé par les compagnies de transports routiers (1,41 Mds€). Elle identifie également certaines niches

³³⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2022, pp. 116-117.

³³⁷ *Ibid*, pp. 126-127.

sociales³³⁸. Ensuite, la Cour recommande de moderniser la gestion des ressources humaines des administrations publiques³³⁹. Selon elle, la maîtrise et l'évolution de la masse salariale des administrations est un enjeu majeur au regard de l'objectif de réduction de la croissance des dépenses publiques, puisqu'elle représente 312,4 Mds€ en 2021. Enfin, la Cour appelle à des réformes structurelles des politiques publiques pour les rendre plus efficaces. Elle cite notamment le système de retraite, de santé, de minima sociaux et d'assurance chômage, d'emploi et de formation professionnelle, d'éducation et d'enseignement supérieur ou encore de sécurité³⁴⁰. Il s'agit donc, comme le recommandent d'ailleurs les organisations internationales³⁴¹, de réaliser un effort ciblé de maîtrise des dépenses publiques plutôt qu'un « coup de rabot » généralisé³⁴².

Par ailleurs, en parallèle de la réduction des dépenses, les recettes doivent être préservées. Ainsi, selon la Commission ARTHUIS, il convient de garantir que toute baisse d'impôts éventuelle sera accompagnée à l'avenir soit par une hausse équivalente d'un autre prélèvement obligatoire, soit par une baisse équivalente des dépenses³⁴³.

Ainsi, une action déterminée pour infléchir durablement le rythme de la progression des dépenses publiques est indispensable pour retrouver une trajectoire soutenable des finances publiques. Toutefois, elle ne saurait suffire si elle n'est pas accompagnée d'une politique favorable à la croissance de long terme.

³³⁸ *Ibid*, pp. 127-129.

³³⁹ *Ibid*, pp. 131-140.

³⁴⁰ *Ibid*, pp. 140-169.

³⁴¹ MOLNAR Margit, « Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? », *OECD Journal: Economic Studies*, 2021, n° 1, p. 123-149.

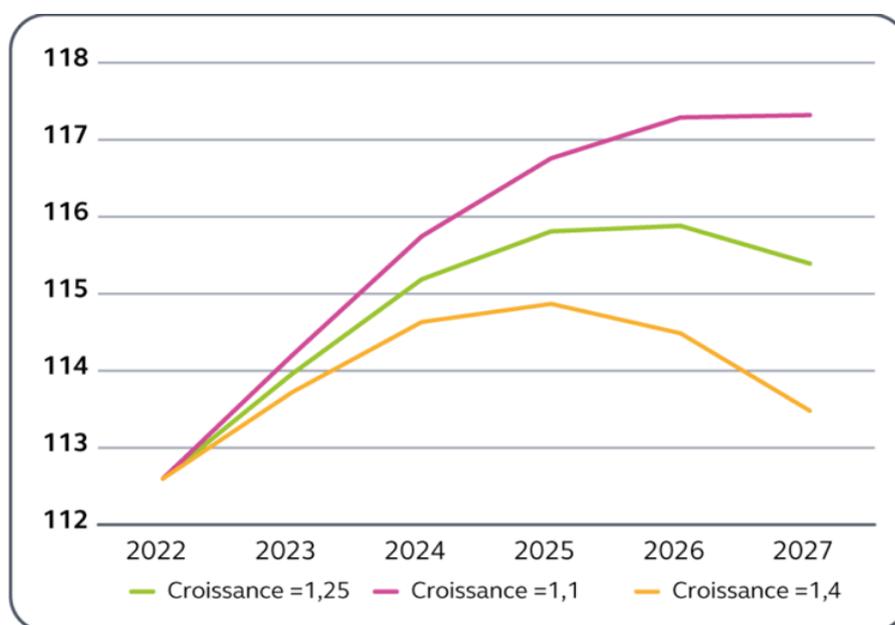
³⁴² BACACHE-BEAUVALLET Maya, BUREAU Dominique, GIAVAZZI Francesco, RAGOT Xavier, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 43, juillet 2017.

³⁴³ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 41.

2. Une vision d'avenir : favoriser la croissance de long terme

L'IGF et la Cour des comptes soulignent l'importance de retrouver un niveau de croissance économique le plus élevé possible pour assurer une trajectoire soutenable des finances publiques à court et long terme. En effet, la trajectoire de dette sur PIB est très sensible à la croissance économique. À titre illustratif, le graphique suivant (*Figure 11*) montre l'impact du taux de croissance sur le niveau d'endettement à 5 ans. Le scénario central part de la prévision de déficit pour 2022 publiée par le FMI en avril 2022 (5,6 % du PIB)³⁴⁴, et d'hypothèses sur le scénario macroéconomique, notamment une croissance moyenne de 1,25 % du PIB entre 2023 et 2027, et d'une hypothèse de croissance en volume de la dépense publique de 0,3 % en moyenne sur 2023-2027. En fin de période, le déficit s'établirait à 2,7 % du PIB et la dette à un peu moins de 116 % du PIB. L'écart de ratio d'endettement public en fin de période entre les deux scénarios extrêmes est de 4 % du PIB³⁴⁵.

Figure 11 – Trajectoires de dette selon différents scénarios de croissance sur 2023-2027 (en point de PIB) (Source : Cour des comptes ; données FMI)



³⁴⁴ FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2022, consulté le 16 mai 2023.

³⁴⁵ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2022, pp. 104-106.

Par conséquent, il est nécessaire d'adopter une stratégie budgétaire visant à accompagner la reprise à court terme et à renforcer à long terme la croissance potentielle pour assurer la soutenabilité des finances publiques après la crise sanitaire. Déjà, à la veille de la crise financière de 2008, le rapport de la Commission *pour la libéralisation de la croissance française* présidée par Jacques ATTALI pointait le retard économique voire le déclin relatif de la croissance française et formulait plus de 300 propositions de réforme pour « retrouver le chemin d'une croissance pour tous »³⁴⁶. De même, en juin 2010, les États membres de l'UE ont adopté la stratégie « Europe 2020 » qui visait une croissance durable favorisant l'innovation, l'accroissement du taux d'emploi et l'inclusion sociale³⁴⁷. La question de la croissance française n'est donc pas nouvelle, mais les efforts qui ont été déployés jusqu'ici ne sont pas parvenus aux résultats espérés. En effet, encore estimée à 2 % du PIB en 2008, la croissance potentielle de la France est redescendue autour de 1,25 % du PIB avant la crise sanitaire. Selon la Banque de France, la croissance, après la récession de 2020 (- 7,8 % du PIB), puis le rebond de 2021 (+ 6,8 % du PIB), de 2022 (+ 3,6 % du PIB), et de 2023 (+ 2,2 %), devrait retrouver un rythme proche du potentiel et nettement plus faible à seulement 1,4 % du PIB en 2024³⁴⁸. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire d'envisager une politique ambitieuse de croissance durable. D'un point de vue budgétaire, une telle volonté implique une modification de gouvernance des dépenses et des recettes.

S'agissant des dépenses publiques, tout effort pour les freiner doit s'assurer de ne pas sacrifier les dépenses d'investissement³⁴⁹. L'enjeu central est donc d'identifier, de protéger et d'intensifier les dépenses qui soutiennent la croissance. À cet égard, la Cour des comptes a identifié plusieurs secteurs et axes d'action pour renforcer le potentiel de la croissance française. Elle relève notamment la nécessité de donner la priorité à l'investissement dans les compétences, l'innovation et l'industrie, la transition écologique et énergétique et le développement des technologies numérique³⁵⁰. Dans ce sens, le plan « France Relance » est une opportunité. En effet, celui-ci est doté de 100 Mds€ repartis selon trois axes : transition écologique, compétitivité et innovation, et cohésion sociale et territoriale. Comme l'affirme le Professeur Thierry LAMBERT, l'utilisation qui sera faite de ces deniers publics sera

³⁴⁶ ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, 23 janvier 2008.

³⁴⁷ Communication de la Commission, *Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010.

³⁴⁸ Banque de France, *Projections macroéconomiques*, décembre 2021, consulté le 16 mai 2023.

³⁴⁹ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 45.

³⁵⁰ Cour des comptes, Communication au Premier ministre – *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, pp. 52-83.

déterminante pour la croissance potentielle de long terme et donc pour la soutenabilité des finances publiques³⁵¹.

S’agissant des recettes, la structure des prélèvements obligatoires peut exercer une influence sur la croissance, notamment au regard de la compétitivité des entreprises françaises. L’IGF relève que si les politiques menées pendant la dernière mandature ont permis de réduire les principaux excès de la fiscalité, la comparaison de la structure des prélèvements obligatoires met toujours en évidence un poids plus élevé en France des impôts de production et des cotisations sociales par rapport à la moyenne de la zone euro (*Figure 12*). Par conséquent, comme le recommande le CAE, un rapprochement des taux européens favoriserait la compétitivité du secteur productif français et donc la croissance économique de long terme³⁵².

Figure 12 – Comparaison de la structure de prélèvements obligatoires entre la France et la zone euro en 2019 (en point du PIB) (Source : CAFP ; données Eurostat)

Prélèvements en % du PIB	France	Zone euro
Cotisations sociales	16,1	14,1
Impôts sur la consommation	12,1	11,0
Impôts sur la production	4,6	2,2
Impôts sur le revenu des ménages	9,6	9,5
Impôts sur le bénéfice des sociétés	2,7	2,7
Autres	1,4	1,0
Total	46,5	40,5

Ainsi, selon l’IGF et la Cour des comptes, une croissance des dépenses inférieure à celle des recettes, couplée à l’investissement dans une croissance durable, constituent la ligne directrice de la politique économique et budgétaire à adopter pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Toutefois, une telle stratégie budgétaire ne peut être menée à bien que si les pouvoirs publics disposent de règles et d’outils de gouvernance renouvelés.

³⁵¹ LAMBERT Thierry, « Quoi qu’il en coûte ! Et maintenant ? », *op.cit.*, p. 6-13.

³⁵² MARTIN Philippe et TRANNOY Alain, « Les impôts sur (ou contre) la production », *Les notes du conseil d’analyse économique*, n° 53, juin 2019.

Section 2 – La nécessaire évolution du modèle de gouvernance pour maîtriser la soutenabilité des finances publiques

Les conséquences budgétaires et financières de la crise sanitaire ont replacé l'enjeu de la soutenabilité des finances publiques au cœur des préoccupations. Face à ce défi, nous l'avons vu, une nouvelle stratégie budgétaire doit être mise en place. Toutefois, celle-ci doit être nécessairement accompagnée d'outils de gouvernance cohérents pour atteindre son objectif. Ainsi, comme le relève le Premier président de la Cour des comptes, Pierre MOSCOVICI : « Après le choc que nous venons de connaître, totalement inédit depuis la Seconde Guerre mondiale, il m'apparaît nécessaire de (...) franchir une nouvelle étape dans l'amélioration du pilotage des finances publiques en France »³⁵³. Si les critiques ne sont pas nouvelles, la crise sanitaire est apparue comme un élément catalyseur de la réforme du modèle de gouvernance des finances publiques (§1). Il s'agit de se doter d'instruments de pilotage des finances publiques permettant de dépasser les conséquences de la crise sanitaire et d'anticiper l'avenir dans un monde qui se caractérise par la succession de crises de toute nature. Également, le renouvellement du modèle de gouvernance des finances publiques implique de questionner la place de l'État dans la société, ainsi que les limites de son rôle socio-économique (§2).

§1. La crise sanitaire comme élément déclencheur de la réforme du modèle de pilotage des finances publiques

Au regard des enjeux qui s'attachent à la trajectoire des finances publiques après la crise sanitaire, le cadre juridique de gouvernance budgétaire et financière, qui repose principalement sur la LOLF de 2001 et la LOPGFP de 2012, appelle une évolution afin d'accompagner la consolidation financière sur le temps long. À cet égard, deux axes sont essentiels. D'une part, il est nécessaire de rénover la conduite pluriannuelle des finances publiques (A). D'autre part, la surveillance de la trajectoire des finances publiques ainsi fixée doit être renforcée (B).

³⁵³ Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021, n° 3399, 8 octobre 2020, p. 220.

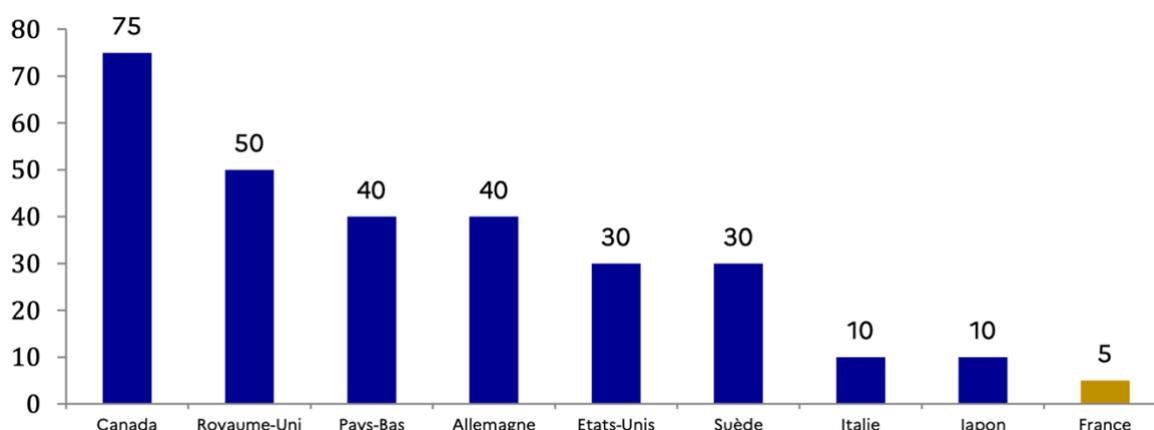
A. Rénover la conduite pluriannuelle des finances publiques

Comme nous l'avons vu, le pilotage pluriannuel des finances publiques, dans le cadre juridique en vigueur depuis une dizaine d'années, est peu efficace. Toutefois, cela ne signifie pas que la démarche pluriannuelle doit être abandonnée. Au contraire, l'horizon pluriannuel est nécessaire pour déterminer une stratégie de finances publiques durable dans un monde multi-crisis. Il s'agit de fixer un cap de moyen et long terme et une trajectoire cohérente pour l'atteindre. L'élaboration d'un cadre financier pluriannuel est essentielle pour assurer la soutenabilité des finances publiques, *a fortiori* lorsque celles-ci sont dégradées comme c'est le cas à la suite de la crise sanitaire. La démarche pluriannuelle est aussi utile pour mener des réformes et mettre en œuvre des politiques publiques dans la continuité, ce qui est important face à certains enjeux d'avenir comme la transition écologique.

Les comparaisons internationales montrent que la gouvernance des finances publiques françaises se caractérise par un certain court-termisme. En effet, comparée à certains pays de l'OCDE, la programmation pluriannuelle française, qui s'étend sur un maximum de cinq exercices, paraît limitée. Par exemple, l'Italie a un horizon à 10 ans, l'Allemagne et les Pays-Bas à 40 ans, le Royaume-Uni à 50 ans et le Canada à 75 ans (*Figure 13*). Avec une projection maximale de 5 ans, les administrations françaises ne sont pas incitées à consacrer du temps aux enjeux de moyen et long terme. Cette situation conduit à ce que pour maîtriser les dépenses, les pouvoirs publics se concentrent souvent sur des politiques dites de « rabet budgétaire », c'est-à-dire la baisse uniforme de la dépense sur tout un pan de l'action publique, plutôt que de mener des réformes structurelles importantes et sélectives qui nécessitent d'être conduites sur le temps long. De plus, un horizon court-termiste peut être contre-productif en focalisant les efforts sur les dépenses les plus facilement ajustables, à savoir les dépenses d'investissement qui bénéficient à la croissance de long terme³⁵⁴.

³⁵⁴ IGF, CAFPP, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 48.

Figure 13 - Horizon maximum de projection des finances publiques (en années) (Source : CAFP, sur la base des questionnaires des services économiques régionaux du Trésor)



Par ailleurs, les pays dans lesquels la programmation pluriannuelle est performante se caractérisent par un cadre juridique assez contraignant et un réel engagement politique pour respecter la trajectoire. Ainsi, aux Pays-Bas, en Finlande et en Suède, l’adoption des objectifs pluriannuels constitue un temps politique fort. Aux Pays-Bas et en Finlande, la coalition gouvernementale fixe elle-même des plafonds pluriannuels de dépenses qui s’appliquent pour les quatre années de la législature. Aux Pays-Bas, les plafonds peuvent être révisés par la suite, mais seulement par redéploiement entre sous-secteurs ou par mobilisation de ressources fiscales supplémentaires. En Finlande, les plafonds n’ont pas vocation à être révisés en dehors d’une indexation sur l’inflation. En Suède, les plafonds de dépense sont fixés en début de législature par le Parlement. L’encadrement juridique suédois autorise la révision de ces plafonds en cours de législature par le Parlement, mais en pratique il existe une attente politique forte pour que les plafonds soient respectés tels qu’ils ont été fixés en début de législature, hors situation exceptionnelle³⁵⁵. En France, nous l’avons vu, les règles budgétaires pluriannuelles sont seulement indicatives et n’ont jusqu’à présent jamais été respectées. Si seule une révision de la Constitution permettrait de les rendre véritablement contraignantes, ce qui est une hypothèse envisageable selon la Cour des comptes³⁵⁶, en attendant seules une réelle volonté politique et une amélioration de leur efficacité via la modification des textes organiques peuvent être envisagées. En outre, la question de la crédibilité de la trajectoire financière pluriannuelle fixée dans les LFP se pose. En effet,

³⁵⁵ Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 45.

³⁵⁶ Cour des comptes, Communication au Premier ministre – *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, pp. 116-117.

selon la Commission ARTHUIS, les prévisions françaises sont moins fiables qu'ailleurs, car elles ne sont pas réellement basées sur une appréciation indépendante des risques et des enjeux de soutenabilité. Cela s'explique par le fait qu'aucune institution indépendante n'est chargée d'élaborer les trajectoires financières de moyen et long terme en France, contrairement à la plupart des pays de l'OCDE³⁵⁷. En effet, ce sont les administrations qui élaborent les approches retenues. Bien que la création du HCFP en 2013 ait permis de réduire, le « biais d'optimisme »³⁵⁸ des prévisions macro-économiques gouvernementales qui fondent les LPFP, son mandat et ses moyens limités ne lui permettent pas de contrôler suffisamment la gouvernance pluriannuelle des finances publiques pour que celle-ci soit crédible, nous y reviendrons.

Face à cette situation, plusieurs propositions de réforme ont été formulées. Principalement, la Cour des comptes, l'IGF ou encore la MILOLF ont recommandé de compléter le complexe critère du solde structurel, qui était jusqu'alors utilisé pour déterminer la trajectoire pluriannuelle, par l'établissement d'une norme de dépenses fixée dans les LPFP pour la durée d'une mandature³⁵⁹. Cette norme définirait un objectif de dépenses global sur le quinquennat et la trajectoire des prélèvements obligatoires sur la période, ce qui devrait permettre à terme que la croissance des dépenses soit inférieure à la croissance des recettes. Cette enveloppe globale de dépenses couvrirait l'ensemble des administrations publiques, ce qui permettrait d'apprécier l'évolution de la dépense publique dans son ensemble, et serait déclinée en secteurs et sous-enveloppes de dépenses en fonction des administrations. De plus, la Commission ARTHUIS propose au sein de cette enveloppe de dépenses de définir un périmètre et un niveau planché pour les dépenses soutenant la croissance durable, comme les dépenses de recherche et d'éducation, de formation professionnelle, les investissements publics dans la transition écologique et le numérique. Il s'agirait de fixer un plancher pluriannuel des « dépenses d'avenir »³⁶⁰. En outre, cet objectif de dépenses devrait être assorti d'une trajectoire pluriannuelle des mesures nouvelles de recettes publiques suivant le

³⁵⁷ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 49.

³⁵⁸ DARVAS Zsolt, MARTIN Philippe, RAGOT Xavier, « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 47, septembre 2018.

³⁵⁹ Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020 ; Cour des comptes, Communication au Premier ministre – *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021 ; IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021 ; Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF)*, n° 2210, 11 septembre 2019.

³⁶⁰ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, pp. 55-56.

même principe afin d'éviter l'amplification des baisses de prélèvements obligatoires sans contrepartie. Par ailleurs, pour que les objectifs pluriannuels de dépenses et de recettes soient poursuivis, l'IGF et la Cour des comptes préconisent de suivre chaque année la trajectoire par le vote d'un compte des écarts dans l'article liminaire des lois financières. Il s'agit de retracer la différence des dépenses et des recettes par rapport à la trajectoire fixée dans la LPFP. Comme pour la norme de dépenses et celle de recettes, ce compte serait exprimé en milliards d'euros, ce qui en ferait un outil visible permettant une présentation claire de la situation par rapport à la programmation. De plus, il devrait être présenté sur l'ensemble de la période de programmation, contrairement à la présentation actuelle. Cela permettrait d'assurer une plus grande transparence financière en rendant visibles les écarts à la trajectoire qui ne sont que conjoncturels et les véritables efforts de convergence. Également, tout écart retracé dans le compte de l'article liminaire devrait être documenté et expliqué par le Gouvernement. Enfin, il serait prévu un régime dérogatoire qui permettrait de modifier le cadre pluriannuel en cas d'événements exceptionnels. Par exemple, une pratique répandue dans les pays ayant déjà adopté ce système de norme de dépenses pluriannuelle, consiste à inscrire dans la programmation une réserve financière globale qui n'est pas préalablement allouée et qui peut servir en cas de circonstances exceptionnelles. La taille de ces réserves non allouées est variable selon les pays et la longueur de la programmation. Par exemple, la Suède utilise une réserve budgétaire croissante avec l'horizon, de 1 % de la dépense pilotée la première année à au moins 3 % de la dépense à trois ans. La Royaume-Uni et la Finlande utilisent un dispositif comparable avec des montants moins élevés, de l'ordre de 1 à 2 % de la dépense pilotée³⁶¹.

La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques³⁶² avait pour objectif premier de renforcer la place de la pluriannualité dans le cadre juridique de la gouvernance budgétaire. Elle répond donc directement aux critiques antérieures, à la situation *post* crise sanitaire des finances publiques et aux propositions de réformes. Principalement, elle reprend l'idée de la norme de dépenses. Ainsi, le texte prévoit que la LPFP doit déterminer pour chacun des exercices de la programmation un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques exprimé en volume, et une prévision exprimée en milliards d'euros de ces dépenses en valeur. L'objectif

³⁶¹ Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 48.

³⁶² Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, JORF n° 0302 du 29 décembre 2021.

pluriannuel d'évolution des dépenses est décliné par sous-secteur d'administration publique. Par ailleurs, l'idée du compteur d'écarts à la norme de dépense est reprise. Toutefois, il n'est pas intégré à l'article liminaire des lois financières, mais est présenté au sein du rapport économique, social et financier qui est annexé au PLF de l'année. Le Gouvernement doit expliquer les écarts à la norme de dépense. Également, la présentation de l'article liminaire des LF a été révisée. Celui-ci présente sous la forme d'un tableau de synthèse les prévisions de l'année sur laquelle il porte par rapport à la programmation pluriannuelle au regard du solde public structurel et effectif, de l'objectif d'évolution des dépenses publiques, de l'état des prévisions de prélèvements obligatoires, des dépenses et d'endettement des administrations publiques. Par ailleurs, la LPFP détermine une prévision d'évolution du montant des dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement « compte tenu de leur contribution à la croissance potentielle du produit intérieur brut, à la transformation structurelle du pays et à son développement social et environnemental à long terme »³⁶³. Toutefois, aucun niveau planché de dépenses d'investissement ne doit être fixé. En définitive, la réforme des textes organiques reprend l'essentiel des propositions qui avaient été faites. Même si on peut regretter certaines omissions, elle constitue une base solide pour renforcer la programmation pluriannuelle des finances publiques. Néanmoins, il conviendra, comme le relève Thomas BOUSSARI, d'observer en pratique les effets de cette réforme, car sans volonté politique réelle de s'engager à respecter la programmation et en l'absence d'une révision constitutionnelle renforçant le caractère contraignant de la pluriannualité, les espoirs pourraient être rapidement déçus³⁶⁴. Par ailleurs, une telle programmation ne saurait suffire si elle n'est pas accompagnée d'un renforcement de la surveillance de la trajectoire budgétaire.

³⁶³ *Ibid*, article 1.

³⁶⁴ BOUSSARIE Thomas, « Le Haut Conseil des finances publiques à l'épreuve de la crise sanitaire – Point d'étape de l'année 2020 », *op.cit.*, p. 1691.

B. Renforcer la surveillance de la trajectoire des finances publiques

Le renforcement de la surveillance de la trajectoire des finances publiques suppose deux axes d'évolution. D'une part, il est nécessaire de se doter d'une institution budgétaire indépendante aux compétences larges (1). D'autre part, l'accroissement des prérogatives budgétaires du Parlement doit permettre un meilleur contrôle de la trajectoire financière (2).

1. Disposer d'une vigie budgétaire indépendante aux compétences larges

La mise en œuvre d'une stratégie de gouvernance pluriannuelle des finances publiques efficiente et crédible à la suite de la crise sanitaire implique de renforcer la préparation, le suivi et le contrôle de la trajectoire. À cet égard, plusieurs outils peuvent être mobilisés. Principalement, il s'agit de disposer d'une institution budgétaire indépendante dotée d'un mandat ambitieux et de moyens importants lui permettant de produire des analyses macroéconomiques neutres et de haut niveau, d'évaluer la soutenabilité budgétaire à long terme ou encore d'assurer un contrôle *ex ante* du réalisme des décisions budgétaires au regard de la stratégie de gouvernance.

De telles institutions existent déjà dans certains pays. Par exemple, l'*Office for budget responsibility* (OBR) au Royaume-Uni et le *Congressional budget office* (CBO) aux États-Unis. D'une part, l'OBR est une institution autonome et indépendante, placée à équidistance du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, dont les trois membres sont nommés pour 5 ans par le ministre des Finances, avec un droit de veto du Parlement. Cette institution a un mandat très large, elle a quatre fonctions principales. D'abord, l'OBR élabore les prévisions macroéconomiques et budgétaires. Ensuite, il évalue les performances du Gouvernement par rapport aux règles budgétaires. Également, il examine les coûts budgétaires de la politique du Gouvernement. Enfin, il évalue la viabilité à long terme des finances publiques. D'autre part, aux États-Unis, le CBO est une agence d'évaluation économique et budgétaire du Congrès. Il convient de préciser que la Constitution américaine, à la différence de la France, dote le Congrès d'une totale autonomie dans la préparation, l'examen et l'adoption des lois de finances et des règles budgétaires. Ainsi, appartenant au Congrès, le CBO est totalement indépendant du pouvoir exécutif. Il a quatre fonctions. D'abord, il fournit des projections macroéconomiques et budgétaires à moyen et long termes. Ensuite, il produit des études

d'impact économique et budgétaire à moyen terme (10 ans) sur le solde budgétaire pour de nombreux textes. Également, il réalise des études de fond ou universitaires pour actualiser ses travaux ou faire suite à une demande du Congrès. Enfin, il est chargé de faire des évaluations économiques et budgétaires périodiques qui sont prescrites par la loi. Il faut préciser que le CBO ne formule pas de recommandations et n'est pas consulté pour orienter les choix budgétaires, c'est une institution d'expertise³⁶⁵.

En France, la LOPGFP du 17 décembre 2012 a institué le HCFP qui est un organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement chargé de surveiller la trajectoire des finances publiques. Il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président. Il rend des avis publics qui interviennent en amont et en aval de l'exécution des textes financiers. En amont, il donne un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquels se fondent les textes financiers et apprécie la cohérence, d'une part, des PLPFP avec l'OMT retenu et les engagements européens de la France, et d'autre part, de celle des textes financiers annuels avec la LPFP. En aval, il identifie s'il y a un écart important par rapport à la trajectoire financière définie par la LPFP en vigueur. Si c'est le cas, il déclenche le mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la LOPGFP³⁶⁶. La création du HCFP a été une étape importante dans la consolidation de la gouvernance des finances publiques, en permettant d'améliorer la qualité des prévisions macroéconomiques et la transparence de la trajectoire des finances publiques. En effet, l'OCDE avait relevé que « sa création avait déjà eu des impacts visibles sur la crédibilité des prévisions macroéconomiques »³⁶⁷. De même, le CAE a souligné en 2018 que l'évolution des écarts de prévision économique « suggère que [la] simple mise en place [du HCFP] a réduit la pression exercée par le Gouvernement pour “orienter” les prévisions du Trésor »³⁶⁸. Par exemple, pour les prévisions de croissance, l'erreur moyenne était avant la création du HCFP de 0,57 point de PIB. Depuis son institution, ce biais s'est réduit à 0,05 point de PIB³⁶⁹. Toutefois, au regard des comparaisons internationales et des enjeux s'attachant à la soutenabilité des finances publiques à la suite

³⁶⁵ IGF, CAFI, Document préparatoire n° 2 : *Comparaisons internationales des normes de pilotage et des institutions budgétaires*, mars 2021, pp. 20-25.

³⁶⁶ Cour des comptes, Communication au Premier ministre – *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, pp. 119-120.

³⁶⁷ MORETTI Delphine et KRAAN Dirk, « Budgeting in France », *OECD Journal on Budgeting*, n° 18/02, 2018.

³⁶⁸ DARVAS Zsolt, MARTIN Philippe, RAGOT Xavier, « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 47, septembre 2018.

³⁶⁹ IGF, CAFI, Document préparatoire n° 2 : *Comparaisons internationales des normes de pilotage et des institutions budgétaires*, mars 2021, p. 17.

de la crise sanitaire, le mandat et les moyens du HCFP paraissent insuffisants. Pour ce qui est de son mandat, l'OCDE distingue six fonctions classiques d'une institution budgétaire indépendante. Il s'agit de l'analyse de la soutenabilité budgétaire de long terme, du contrôle des prévisions ou l'élaboration de prévisions alternatives, du contrôle du respect des règles budgétaires, du soutien direct au Parlement pour l'analyse budgétaire, du rôle dans l'évaluation des politiques publiques et du rôle dans l'évaluation des programmes politiques. Le HCFP exerce deux de ces six fonctions : le contrôle des prévisions macroéconomiques et le contrôle du respect des règles budgétaires européennes, même si ce dernier n'entraîne pas vraiment de conséquence, nous l'avons vu. En particulier, il ne peut ni réaliser ses propres prévisions macroéconomiques ni approuver celles du Gouvernement. Il se contente de qualifier le réalisme des projections qui lui sont transmises. S'agissant de ses moyens, le HCFP dispose d'une direction collégiale et comprend 11 membres, dont 6 qui occupent cette fonction à temps plein, et 5 personnalités qualifiées. Les membres du HCFP n'occupent pas cette fonction à temps plein et ne sont pas rémunérés, il s'agit plutôt d'un statut honoraire. Selon son dernier rapport d'activité de 2018, le HCFP dispose d'un secrétariat permanent composé de 5 magistrats de la Cour des comptes qui y exercent à temps partiel. Par ailleurs, le HCFP a un budget annuel d'environ 360 000 € et ne dispose pas de personnel pour effectuer des prévisions macroéconomiques indépendantes³⁷⁰. À titre comparatif, le CBO américain dispose d'un budget annuel de 10 M\$ et une équipe de plus de 100 personnes, et l'OBR britannique a un budget d'environ 3 M\$ et une équipe de 30 personnes³⁷¹. Un élargissement des compétences du HCFP devrait donc inévitablement s'accompagner d'une augmentation de ses moyens.

Dans ce contexte, plusieurs propositions de réformes ont été formulées. L'IGF et la Cour des comptes se rejoignent sur l'essentiel des critiques évoquées, mais diffèrent sur la forme et l'ampleur que doit prendre cette institution budgétaire indépendante. L'IGF fait trois hypothèses par ordre de préférence. D'abord, cette institution « devrait dans l'idéal être portée par le Parlement avec une nomination des membres de direction à temps plein par les présidents des deux chambres, sur avis des commissions des finances et des commissions des affaires sociales »³⁷². Ensuite, si le Parlement ne souhaite pas cette solution, il s'agirait de positionner l'institution budgétaire à équidistance du pouvoir législatif et du pouvoir

³⁷⁰ HCFP, *Rapport d'activité 2015-2018*, décembre 2018, pp. 39-40.

³⁷¹ IGF, CAF, Document préparatoire n° 2 : *Comparaisons internationales des normes de pilotage et des institutions budgétaires*, mars 2021, p. 20.

³⁷² IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 59.

exécutif. Dans ce cas, soit il faudrait réformer en profondeur le HCFP, soit créer une nouvelle institution, du type autorité administrative indépendante (AAI), qui se substituerait au HCFP et serait dirigée par des membres indépendants exerçant cette fonction à temps plein. Les membres de directions seraient nommés conjointement par le Parlement et le Gouvernement, comme pour les AAI. Concernant son mandat, l'IGF préconise de permettre à l'institution budgétaire indépendante de produire des prévisions macroéconomiques et de finances publiques indépendantes, de suivre l'exécution de la trajectoire des finances publiques par rapport à l'objectif pluriannuel fixé en matière de dépenses et d'identifier les risques d'écart à la trajectoire en cours d'année, ou encore de pouvoir contre-expertiser les études d'impact financier réalisées par les directions ministérielles. De son côté, et ce n'est pas surprenant, la Cour des comptes préconise de conserver le HCFP et de réformer son mandat et ses moyens, toutefois avec une ambition moindre que l'IGF. Pour la Cour, il conviendrait d'étendre la compétence du HCFP à l'appréciation du réalisme des dépenses et des recettes des différentes lois financières³⁷³.

Le choix qui a été fait dans la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 28 décembre 2021 est de reprendre essentiellement la proposition de la Cour des comptes et donc de conserver le HCFP avec un mandat certes rénové, mais pas assimilable à celui de l'OBR britannique ou du CBO américain³⁷⁴. Désormais, la compétence du HCFP est étendue à l'appréciation du réalisme des recettes et des dépenses des différentes lois financières et au respect de l'objectif pluriannuel en dépenses fixé dans la LPFP. C'est un premier pas qui renforce la gouvernance financière à la suite de la crise sanitaire, toutefois, on peut regretter que la réforme n'ait pas été plus ambitieuse à l'image de la proposition qui avait été faite par l'IGF. Quoi qu'il en soit, le contrôle de la trajectoire des finances publiques doit également impliquer davantage le Parlement.

³⁷³ Cour des comptes, Communication au Premier ministre – *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021, pp. 121-122.

³⁷⁴ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 *relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*, *op.cit.*, article 30.

2. Accroître les prérogatives du Parlement

Dans la perspective d'une gouvernance pluriannuelle renouvelée des finances publiques à la suite de la crise sanitaire, il importe de renforcer le rôle du Parlement qui doit apparaître comme un acteur important de la définition, du suivi et du contrôle de la trajectoire financière. La procédure parlementaire en matière budgétaire, principalement issue de la LOLF, laisse peu de place à la discussion des objectifs et de la stratégie des finances publiques à moyen et long terme. Cette procédure se concentre sur l'examen puis le vote des textes financiers annuels, sans s'inscrire dans une approche globale qui aurait pour boussole la soutenabilité des finances publiques. Ainsi, selon les institutions financières et la MILOLF, pour remédier à ce défaut, il convient de rénover le calendrier budgétaire ainsi que de renforcer l'information et le contrôle parlementaire.

D'abord, le calendrier parlementaire en matière budgétaire nécessite d'être adapté pour y intégrer davantage de discussions et de suivi au regard de la trajectoire des finances publiques et de son objectif, c'est-à-dire la soutenabilité de la dette. Premièrement, le calendrier d'adoption des LPFP n'est pas idéal en début de mandature. En effet, le calendrier parlementaire de la première année de mandature laisse peu de temps à la nouvelle majorité et au nouveau Gouvernement pour préparer la LPFP. Or, il est essentiel de fixer le cap financier du quinquennat avant d'adopter les premiers textes financiers. En pratique, l'examen du premier budget du mandat se fait souvent avant le vote de la LPFP ce qui entame dès le départ la crédibilité de la projection pluriannuelle. Ainsi, du fait de ce calendrier contraint, les LPFP ne font pas l'objet d'un échange approfondi au Parlement. Pour résoudre ce problème, l'IGF propose d'adapter le calendrier du vote du budget pour la première année de mandature en le décalant de plusieurs mois afin d'accorder plus de temps à la discussion de la trajectoire pluriannuelle et d'adopter la LPFP avant le vote du premier PLF³⁷⁵. Deuxièmement, au cours de l'année, la Cour des comptes recommande de fixer trois rendez-vous de suivi de la trajectoire financière au sein du calendrier budgétaire. Le premier aurait lieu en avril. Il s'agirait d'un contrôle *ex post* et d'une mise à jour de la trajectoire globale des finances publiques en fonction des écarts constatés, au moment de l'examen du PLR. Cette période est aussi celle de la présentation du programme de stabilité. Ainsi, la Cour indique que dans une logique de respect de la programmation pluriannuelle, le programme

³⁷⁵ IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021, p. 60.

de stabilité devrait en principe se limiter à une mise à jour des hypothèses économiques, sans modifier les objectifs de dépenses et de mesures nouvelles en recettes de la programmation³⁷⁶. Également, comme le préconise la MILOLF, il serait souhaitable que le programme de stabilité fasse l'objet d'un débat obligatoire au Parlement³⁷⁷. Le deuxième rendez-vous de suivi de la trajectoire aurait lieu au début de l'été, au moment du débat d'orientation des finances publiques. Il s'agirait de faire le point sur la bonne exécution de l'exercice en cours. À cette fin, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques remis par le Gouvernement devrait comporter un tableau mettant à jour le compteur des écarts. Également, ce moment permettrait de tirer les conclusions du *Printemps de l'évaluation* et de fixer les premiers arbitrages en vue des prochains projets de lois financiers. Enfin, le début de l'automne, au moment du dépôt des projets de textes financiers, serait l'occasion lors de la présentation de l'article liminaire de faire ressortir la cohérence de la LF avec la LPFP. La loi organique du 28 décembre 2021 ne reprend qu'une partie de ces propositions. Désormais, un débat commun est organisé sur le rapport d'orientation des finances publiques et le programme de stabilité avant la transmission de ce dernier à la Commission européenne à la fin du mois d'avril³⁷⁸. Toutefois, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« une éventuelle méconnaissance de cette procédure ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances », dont la conformité à la Constitution serait alors appréciée « au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci »³⁷⁹. Par ailleurs, le délai du dépôt du PLR, désormais dénommé « projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », est avancé du 1^{er} juin au 1^{er} mai³⁸⁰. Il s'agit de consacrer au rang organique une pratique constante depuis plusieurs années, afin de donner suffisamment de temps aux parlementaires pour étudier les documents budgétaires à ce projet de loi avant son examen en séance publique, ce qui contribue à la revalorisation de la période du *Printemps de l'évaluation*. Néanmoins, ici également, le Conseil constitutionnel a jugé qu'un éventuel retard dans le dépôt de tout ou partie des annexes ne saurait faire obstacle à l'examen du

³⁷⁶ Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020, p. 59.

³⁷⁷ Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF)*, n° 2210, 11 septembre 2019, p. 19.

³⁷⁸ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, *op.cit.*, article 1.

³⁷⁹ Cce1, 23 décembre 2021, n° 2021-831 DC, *Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*, cons. 24.

³⁸⁰ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, *op.cit.*, article 20.

PLR³⁸¹. Hormis ces améliorations, le texte ne prévoit pas une modification du calendrier d'adoption des LPFP en début de mandature et ne rend pas obligatoires les débats sur le programme de stabilité, sur l'orientation des finances publiques et sur la dette publique.

Ensuite, une information intelligente du Parlement sur la soutenabilité des finances publiques contribuerait à un meilleur éclairage sur leur trajectoire. En particulier, la Cour des comptes, l'IGF et la MILOLF proposent de compléter et de rendre plus accessible l'information du Parlement sur la dette publique. Ils recommandent qu'un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité soit organisé au Parlement au moment de l'examen du PLR, « pour ancrer le cadre pluriannuel dans une vision de long terme »³⁸². Cette discussion porterait sur un rapport spécifique remis par le Gouvernement à cette occasion. Il y exposerait les perspectives et sa stratégie en matière de soutenabilité à long terme de la dette publique. La loi organique du 28 décembre 2021 a suivi cette recommandation. Elle prévoit la remise par le Gouvernement, avant le début de la session ordinaire, d'un rapport sur les caractéristiques de la dette publique qui peut être suivi d'un débat³⁸³. Toutefois, le débat a lieu à la rentrée et non pas au moment de l'examen du PLR, ce qui est regrettable. En effet, à ce même moment, le calendrier budgétaire s'accélère avec les dépôts des projets de textes financiers pour l'année suivante, alors qu'au moment de l'examen du PLR, les parlementaires auraient peut-être eu plus de temps pour débattre de la soutenabilité la dette publique. De plus, ce débat n'est pas obligatoire contrairement à ce qu'avait préconisé la MILOLF.

Enfin, le contrôle parlementaire en matière budgétaire mériterait d'être renforcé pour assurer une meilleure évaluation des comptes et de suivi de la trajectoire des finances publiques. À cet égard, plusieurs propositions ont été faites. Par exemple, l'IGF recommande d'intégrer au niveau organique un temps plus important dédié à l'évaluation, en consacrant le *Printemps de l'évaluation*, qui serait l'occasion d'identifier clairement l'écart entre l'exécution annuelle du budget et la LPFP. Également, il propose de mettre en place un programme pluriannuel de revue des dépenses qui serait décidé et suivi par le Parlement³⁸⁴. La loi organique du 28 décembre 2021 ne reprend pas ces préconisations, toutefois elle améliore le contrôle parlementaire sur d'autres points. En particulier, elle renforce les

³⁸¹ Ccel, 23 décembre 2021, n° 2021-831 DC, *op.cit.*, cons. 76.

³⁸² IGF, CAF, Document préparatoire n° 3 : *Évolutions possibles du cadre juridique des finances publiques*, mars 2021, p. 13.

³⁸³ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, *op.cit.*, article 23.

³⁸⁴ IGF, CAF, Document préparatoire n° 3 : *Évolutions possibles du cadre juridique des finances publiques*, mars 2021, pp. 12-13.

pouvoirs des commissions des finances des assemblées en les autorisant à solliciter les AAI « pour l'obtention d'informations relatives aux finances publiques » ou encore en leur donnant un droit d'accès aux données fiscales couvertes par le secret statistique³⁸⁵.

En définitive, si des propositions de réforme du modèle de gouvernance des finances publiques germaient déjà depuis plusieurs années, la crise sanitaire a été l'élément catalyseur de la mise en œuvre d'une partie d'entre elles par la loi organique du 28 décembre 2021. En effet, les conséquences budgétaires et financières de la gestion de la crise, rendaient indispensable cette évolution. Par ailleurs, la crise sanitaire questionne les limites du rôle socio-économique de l'État au regard du modèle de gouvernance des finances publiques.

§2. *Le questionnement du rôle socio-économique de l'État*

Dans son adresse aux Français du 16 mars 2020, le président de la République Emmanuel MACRON déclare : « Nous sommes en guerre, en guerre sanitaire, certes : nous ne luttons ni contre une armée, ni contre une autre Nation. Mais l'ennemi est là, invisible, insaisissable, qui progresse. Et cela requiert notre mobilisation générale. »³⁸⁶. Si la métaphore guerrière semble nous ramener en 1939, cette phrase témoigne surtout de la conception très interventionniste qui a animé l'action des pouvoirs publics et de l'État pour endiguer et faire face aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie de la Covid-19. Ainsi, avec la politique dite du « quoi qu'il en coûte », on a assisté à un retour en force de l'État pendant la crise sanitaire (A). Le rôle qui lui a été assigné influence directement le modèle de gouvernance des finances publiques en ce que les mesures qui ont été prises se sont traduites par des conséquences budgétaires et financières lourdes. Dès lors, et ce n'est pas nouveau, les finances publiques sont de nature éminemment politique en ce qu'elles sont inextricablement liées à la construction, au développement et aux limites du rôle de l'État. Dans ce contexte, et dans l'esprit de réflexion sur le modèle de gouvernance des finances publiques à la suite de la crise sanitaire, il convient de s'interroger sur les enjeux et les

³⁸⁵ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021, *op.cit.*, article 26.

³⁸⁶ MACRON Emmanuel, présidence de la République, *Adresse aux Français, 16 mars 2020*, consulté le 16 mai 2023.

perspectives d'évolution du rôle de l'État dans un monde contemporain caractérisé par la multiplication et la succession de crises de natures diverses (B).

A. Le retour en force de l'État pendant la crise sanitaire

L'État a joué un rôle crucial dans la gestion de la crise sanitaire. Il est apparu comme le protecteur de la population face au danger du virus, mais aussi comme l'assureur en dernier ressort de la vie économique et sociale du pays. Toutefois, comme le relèvent les Professeurs Pierre GARELLO et Antoine GENTIER, il y a ici une particularité. En effet, c'est l'État lui-même qui, à la suite d'un choc exogène (la pandémie), a contraint la vie économique et sociale du pays par des mesures de protection sanitaire rendues nécessaires par le contexte épidémique (confinement, couvre-feu, limitation des déplacements ...)³⁸⁷. Dès lors, la situation est différente de celle par exemple de la crise des *subprimes* de 2008 ou encore de la crise économique due aux chocs pétroliers de 1973 et 1979, pour lesquelles c'est la nature même de la crise qui a impacté directement les domaines économique et financier. Par conséquent, les auteurs avancent que dans le cadre de la crise sanitaire, il apparaissait en quelque sorte plus légitime que l'État intervienne dans la mesure où ses décisions, bonnes ou mauvaises, ont une part de responsabilité dans les conséquences économiques et sociales engendrées.

Selon le Professeur Jacques CHEVALLIER, le rôle de l'État pendant la pandémie s'est traduit par la mise entre parenthèses d'une logique néolibérale qui s'était progressivement imposée au cours des dernières décennies. Alors que « l'État semblait avoir perdu son aptitude à gouverner la société, il a été à nouveau placé, du fait des retombées de l'épidémie, au cœur du fonctionnement de l'économie et au centre du jeu social »³⁸⁸. La crise a entraîné selon l'auteur l'élargissement des attributions régaliennes de l'État au nom d'un impératif de sécurité entendu de manière large. En effet, si la protection de la santé de la population était centrale, l'État ne s'est pas limité à cette dimension. Il a pris en charge une majeure partie, si ce n'est l'ensemble, des conséquences de la crise sanitaire et ce pendant toute la durée de l'épidémie, voire après. En particulier, la survie de l'économie a été considérée

³⁸⁷ GARELLO Pierre et GENTIER Antoine, « Les stratégies financières de crise », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 36-42.

³⁸⁸ CHEVALLIER Jacques, « L'État à l'épreuve du coronavirus », *Revue Pouvoirs*, 2021, n° 177, pp. 109-120.

comme une attribution essentielle de l'État. Dès lors, la crise a conduit les pouvoirs publics à un dirigisme économique bidimensionnel. D'une part, des mesures de restriction et d'encadrement des activités économiques ont été prises. Elles ont été nombreuses et massives : confinement, couvre-feu, fermeture des frontières, limitation de la liberté de circulation, télétravail, passe sanitaire, seuls les commerces considérés comme « essentiels » étaient autorisés à ouvrir ... D'autre part, pour compenser ces restrictions ainsi que pour assurer le maintien du tissu économique, un plan de soutien a été adopté pour éviter des faillites en chaîne et le risque de chômage de masse. L'État a notamment mis en place un système de chômage partiel et des mesures d'aide aux entreprises et aux ménages. Au-delà de ces mesures conjoncturelles, le plan « France Relance », qui a été adopté pour envisager l'après-crise, met l'État au centre du jeu économique en l'érigant en moteur de la reprise. Dans ce sens, l'institution d'un Haut-commissariat au Plan³⁸⁹, chargé notamment d'animer et de coordonner la stratégie de sortie de crise, marque symboliquement le retour à la logique d'un État-pilote qui oriente le développement économique en s'appuyant sur une administration de mission, ce qui est caractéristique de l'État-Providence selon le Professeur Pierre ROSANVALLON³⁹⁰. En somme, l'État a été le « fer de lance de la lutte contre l'épidémie et activant à ce titre ses prérogatives régaliennes, il est apparu comme le grand maître du jeu économique et le grand ordonnateur de la vie sociale »³⁹¹. Toutefois, une telle conception maximale du rôle de l'État a nécessairement des conséquences budgétaires et financières lourdes. Dès lors, il convient aussi de se demander si le rôle qu'a joué l'État pendant la crise sanitaire était conjoncturel ou bien si un tel basculement implique des conséquences durables pour le modèle de gouvernance des finances publiques.

Selon le Professeur Michel BOUVIER, bien que la pandémie de la Covid-19 soit à la fois une crise sanitaire, économique et sociale qui engendre des problèmes cruciaux au regard de la soutenabilité des finances publiques, c'est surtout la traduction d'une crise politique entendue au sens propre et fort du terme, c'est-à-dire qui a trait aux principes d'organisation, aux modes d'action et à la place de l'État dans la société. Il considère que c'est la crise « d'un modèle inachevé d'un État qui depuis une quarantaine d'années a entamé un processus de déconstruction mais sans jamais réussir à trouver une forme et une fonction adaptée à la société issue des différentes crises économiques qui se sont succédé depuis les

³⁸⁹ Décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020 *instituant un haut-commissaire au plan*, JORF n° 0214 du 2 septembre 2020.

³⁹⁰ ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil, 1990, pp. 247-259.

³⁹¹ CHEVALLIER Jacques, « L'État à l'épreuve du coronavirus », *op.cit.*, pp. 109-120.

chocs pétroliers de 1973 et 1979 »³⁹². Selon lui, la crise sanitaire est donc un épiphénomène d'une crise plus globale qui ne cesse de rejaillir, de s'étendre et de s'aggraver depuis les années 1970. Il s'agirait d'une longue période de transition dans laquelle le rôle de l'État évolue selon la conjoncture et non pas de manière structurelle. Autrement dit, les crises successives et particulièrement la crise sanitaire ne se traduiraient pas fondamentalement par un changement de modèle étatique, entendu comme le passage par exemple d'un État néolibéral à un État-providence, mais plutôt par une variation du rôle de l'État vers davantage d'interventionnisme lorsque les circonstances l'exigent.

Le problème que pose cette situation, c'est qu'en parallèle une société néolibérale, fondée sur une logique de marché, s'est développée et imposée. En effet, après la période des « trente glorieuses » qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et où la société avait une conception keynésienne de l'intervention de l'État en ce qu'il était l'acteur du développement économique et social, l'entrée dans la crise économique du milieu des années 1970 a modifié cette position. L'État a été regardé comme la cause de la crise. Dès lors, l'ampleur et la légitimité de son intervention ont été remises en cause. Dans ce contexte, et notamment avec le développement de la mondialisation puis plus tard du numérique, le rôle de l'État a été réduit pour laisser place à la régulation par le marché. Ainsi, lorsque aujourd'hui face à la succession et l'ampleur des crises, l'on s'en remet à chaque fois à l'intervention de l'État pour solutionner tous les problèmes, croyant qu'il est toujours cette puissance aux larges pouvoirs en matière économique et sociale tel qu'il a pu exister auparavant, un décalage apparaît entre les moyens de l'État et le soutien que l'on attend de lui, ce qui se traduit par la remise en cause de la soutenabilité des finances publiques. Par conséquent, dans le contexte de l'après-crise sanitaire, il convient de réfléchir au rôle que doit tenir l'État dans la gestion des crises futures, ce qui est essentiel à la conception d'un modèle de gouvernance des finances publiques cohérent.

³⁹² BOUVIER Michel, « Sortir du “Quoi qu'il en coûte” : quelles réformes structurelles ? », *op.cit.*, pp. 14-21.

B. Enjeux et perspectives d'évolution du rôle de l'État

Le 12 mars 2020, dans son adresse aux Français, le président de la République Emmanuel MACRON déclare : « Mes chers compatriotes, il nous faudra demain tirer les leçons du moment que nous traversons, interroger le modèle de développement dans lequel s'est engagé notre monde depuis des décennies et qui dévoile ses failles au grand jour »³⁹³, et le 16 mars, il souligne que « beaucoup de certitudes sont balayées, seront remises en cause : le jour d'après, quand nous auront gagné, ce ne sera pas un retour au jour d'avant »³⁹⁴. Ainsi, la nécessité d'interroger le devenir de la société et donc du rôle de l'État semble être posée dès le début de la crise sanitaire. Il ne s'agit pas ici de dessiner la conception idéale de l'État dans le modèle de gouvernance des finances publiques *post* crise sanitaire. Une telle ambition supposerait une étude à part entière ainsi que des compétences et des connaissances dont nous ne disposons pas. Il s'agit simplement d'interroger certains enjeux et perspectives qui ont été mis en évidence par la crise.

D'abord, il convient d'interroger la différenciation entre la situation dite ordinaire et la situation de crise pour envisager le rôle de l'État. Or, il semble que cette frontière soit de plus en plus brouillée dans un monde où des crises de nature et d'ampleur différentes (économique, sociale, sanitaire, géopolitique, environnementale ...) semblent se superposer et se succéder. Par exemple, à peine les États s'étaient-ils remis de la crise des *subprimes*, que l'épidémie de la Covid-19 les a replongés dans une crise d'une ampleur inédite depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Une nouvelle menace est apparue depuis fin février 2022 avec le déclenchement de la guerre d'Ukraine et l'augmentation des prix du pétrole, du gaz et des matières premières qui s'est ensuivie. Cette situation entraîne des poussées inflationnistes aux conséquences néfastes sur les finances publiques. Dans ce contexte de plus en plus complexe, l'État subsiste et semble appelé à davantage d'interventionnisme. Or, un tel retour vers un modèle d'État-providence peut étonner et sembler en décalage avec la société contemporaine tant, comme nous l'avons vu, il a été remis en cause depuis la fin des années 1970. Ainsi, cette situation marque « l'inadaptation d'un modèle politique devenu inopérant car enraciné dans un imaginaire d'État central en capacité de peser sur le cours de

³⁹³ MACRON Emmanuel, présidence de la République, [Adresse aux Français, 12 mars 2020](#), consulté le 16 mai 2023.

³⁹⁴ MACRON Emmanuel, présidence de la République, [Adresse aux Français, 16 mars 2020](#), consulté le 16 mai 2023.

l'Histoire alors que cet État perd peu à peu l'essentiel de sa substance »³⁹⁵. Dès lors, il ne s'agit pas de dire que l'État ne doit pas réagir face aux crises, mais plutôt que son action doit être mieux en phase avec l'évolution de la société contemporaine. En effet, la gestion de la crise sanitaire a montré une mobilisation budgétaire et financière qui, à certains égards dans sa conceptualisation, peut être comparable à celle de l'après-guerre, alors que depuis, la société et le rôle de l'État ont bien changé. Ainsi, face à un monde multi-crisis, il convient de concevoir le devenir de l'État en prenant en compte et en anticipant les risques de crise pour rendre leur gestion plus efficace au regard de la soutenabilité des finances publiques.

Ensuite, il convient de s'interroger sur les limites du rôle socio-économique de l'État. La crise sanitaire a montré que l'État a pris en charge une grande partie, si ce n'est l'ensemble des conséquences de la pandémie. Or, était-il le seul acteur sur qui devait reposer cette responsabilité ? Relève-t-il encore aujourd'hui du rôle de l'État d'assurer le soutien, « quoi qu'il en coûte », de l'ensemble des secteurs face à une crise, quitte à fragiliser la soutenabilité des finances publiques ? La conception contemporaine du système financier public montre que celui-ci se caractérise par la présence d'acteurs et de structures différents, certains publics, d'autres privés. Toutefois, lorsque la crise survient, il ne semble rester que l'État. Dans un monde multi-crisis, un tel modèle n'est pas viable à long terme pour les finances publiques. Ce système à risques multiples nécessite une démultiplication des lieux de réponses, de décisions et une coordination entre ces lieux, plutôt qu'une centralisation de la charge sur l'État. L'après-crise sanitaire pourrait être l'occasion de réorganiser la gouvernance des finances publiques selon une logique reposant sur la synergie des différents acteurs composant le système financier public. Selon le Professeur Michel BOUVIER : « Il s'agirait ainsi d'instituer un modèle politique partenarial avec des institutions d'aide à la décision permanente ou à géométrie variable réunissant les acteurs économiques, politiques, sociaux ... Et cela au niveau local, national, européen, international »³⁹⁶. Autrement dit, il conviendrait de rompre avec la conception isolée de l'État et de l'action publique en période de crise, qui n'est pas en cohérence avec la diversité des acteurs publics et privés qui forment la société contemporaine. Cela ne reviendrait pas à affaiblir l'État, mais à l'organiser autrement afin de répartir la prise en charge des conséquences de crise et donc d'assurer la soutenabilité des finances publiques. Pour reprendre les mots de Pierre MASSÉ, il s'agirait

³⁹⁵ BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques, op.cit.*, p. 65.

³⁹⁶ BOUVIER Michel, « Sortir du "Quoi qu'il en coûte" : quelles réformes structurelles ? », *op.cit.*, p. 18.

de réaliser « le concert de toutes les forces économiques et sociales »³⁹⁷. Pour ce faire, le Professeur Michel BOUVIER recommande par exemple, sans retomber dans une économie administrée, de retrouver « l'esprit de la planification »³⁹⁸. La mise en place d'un plan de relance à la suite de la crise sanitaire et l'institution d'un haut-commissariat au plan en 2020 peut s'inscrire dans cette logique.

Enfin, il convient de s'interroger sur la dépense publique en période de crise. En effet, l'action de l'État qui vise principalement à soutenir le système socio-économique durant la crise doit-elle être réalisée à fonds perdus ? Il s'agit de réfléchir à des outils permettant d'alléger le poids de la dépense publique de crise sur les finances publiques, tout en contribuant à la réalisation d'objectifs de politiques publiques qui dépassent la crise. En particulier, il s'agirait de conditionner l'attribution des aides pour faire face aux circonstances de crise. À cet égard, la crise sanitaire a mis en évidence certaines innovations. Par exemple, pour faire face au choc économique de la pandémie, le Gouvernement a mis en œuvre un dispositif de PGE pour les entreprises, à la hauteur de 300 Mds€. De manière simple, le PGE est octroyé par banque classique à une entreprise, en dépit de la forte incertitude économique, grâce à la garantie qu'apporte l'État sur 90 % PGE. Ainsi, une fois la situation économique stabilisée, l'entreprise doit rembourser son PGE. Le remboursement peut s'effectuer sur 6 ans maximum et aucun remboursement n'est demandé la première année. Ce n'est que si l'entreprise fait faillite, ou ne peut pas rembourser que l'État prend en charge 90 % du PGE, les 10 % restants sont à la charge de la banque. Un tel mécanisme a permis à l'État de soutenir le tissu économique du pays au moment le plus critique de la pandémie, sans subventionner les entreprises par l'octroi d'aides directes (sur ce plan précis). Il s'agissait de permettre aux entreprises d'emprunter et d'étaler le remboursement en apportant la garantie de l'État. Ainsi, sur le temps long, ce type de dispositif impacte moins les finances publiques. D'ailleurs, la Cour des comptes a mis en évidence l'importance et l'effectivité des PGE, même si le suivi de leur remboursement doit faire l'objet d'une attention particulière³⁹⁹. Également, nous l'avons vu, l'encadrement européen dérogatoire du droit des aides d'État pendant la crise sanitaire a mis en évidence l'utilité de la conditionnalité de l'attribution des aides pour poursuivre des objectifs de politiques publiques qui dépassent la crise comme la transition écologique et numérique, l'innovation

³⁹⁷ MASSÉ Pierre, *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris : Gallimard, 1965.

³⁹⁸ BOUVIER Michel, « Sortir du "Quoi qu'il en coûte" : quelles réformes structurelles ? », *op.cit.*, p. 18.

³⁹⁹ Cour des comptes, *Les prêts garantis par l'État : une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire*, juillet 2022.

ou encore l'industrie. Les plans de relance européen « *Next Generation EU* » et français « France Relance », s'inscrivent également dans cette logique d'aides conditionnées. Ainsi, ces types de dispositifs mériteraient d'être développés et étendus dans la perspective de l'avènement d'un modèle de gouvernance qui soit capable d'affronter les crises sans remettre en cause la soutenabilité des finances publiques, tout en poursuivant des objectifs de politiques publiques de long terme.

En définitive, la crise sanitaire est apparue comme un élément catalyseur de l'évolution du modèle de gouvernance des finances publiques. En particulier, la loi organique du 28 décembre 2021, même si l'on peut lui reprocher un manque d'ambition sur certains points, constitue un premier pas normatif vers un mode de pilotage approprié aux enjeux de la soutenabilité des finances publiques. Par ailleurs, la réflexion sur le modèle de gouvernance que suscite l'après-crise implique nécessairement de questionner le rôle socio-économique de l'État.

Conclusion chapitre 2

Ce second chapitre est revenu sur les conséquences de la gestion budgétaire et financière de la crise sanitaire. Nous l'avons vu dans le premier chapitre, l'encadrement juridique souple de la gestion budgétaire a permis à l'État d'intervenir massivement, ce qui a entraîné un choc d'ampleur inédite sur les finances publiques. L'État ayant choisi d'emprunter sur les marchés pour combler son besoin de financement, il s'en est suivi une forte augmentation du déficit et de la dette publics. Dès lors, à la suite de la crise sanitaire la question de la soutenabilité des finances publiques est cruciale.

Dans ce contexte, c'est le modèle de gouvernance des finances publiques qui est remis en cause. La crise sanitaire a mis en évidence les limites des règles internes et européennes jusqu'alors en vigueur pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Dès lors, il convient pour les pouvoirs publics de concevoir une nouvelle stratégie budgétaire capable de surmonter le choc provoqué par la crise et d'envisager sereinement un avenir qui sera probablement marqué par des crises à répétition. Il est ressorti que s'engager dans une réduction de la croissance des dépenses, couplée à l'investissement dans une croissance économique durable, devait constituer la ligne directrice à suivre pour assurer la soutenabilité des finances publiques.

Toutefois, une telle stratégie budgétaire ne peut être menée à bien que si les pouvoirs publics disposent d'outils de pilotage des finances publiques rénovés. En particulier, il apparaît nécessaire d'inscrire les finances publiques dans une programmation pluriannuelle crédible et efficiente. Dans ce sens, le contrôle et le suivi de la trajectoire des finances publiques doivent être renforcés en se dotant d'une institution budgétaire indépendante aux compétences larges et en revalorisant le rôle du Parlement. Ces propositions de réforme ne sont pas nouvelles, mais la crise sanitaire est apparue comme l'élément catalyseur de la mise en œuvre d'une partie d'entre elles par la loi organique du 28 décembre 2021. Si l'on peut reprocher à ce texte un manque d'ambition sur certains points, il constitue un premier pas normatif vers un mode de pilotage approprié aux enjeux de la soutenabilité.

Par ailleurs, le modèle de gouvernance des finances publiques est inextricablement lié au rôle socio-économique qui est assigné à l'État. La gestion de la crise et la politique du « quoi qu'il en coûte » ont traduit une conception interventionniste de l'État. Dans ce contexte, il convient d'interroger les enjeux et les perspectives d'évolution du rôle de l'État dans un monde contemporain caractérisé par la succession de crises de natures diverses.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Par son ampleur inédite, la pandémie de la Covid-19 a mis à rude épreuve les finances publiques, notamment les finances de l'État. En effet, bien que la crise sanitaire, étant donné sa nature, ne touche pas directement les domaines économique et financier, à la différence par exemple de la crise des *subprimes* de 2008, des chocs pétroliers de 1973 et de 1979 ou encore du krach boursier de 1929, les mesures de protection prises pour endiguer la propagation du virus et concomitamment pour soutenir la vie économique et sociale du pays ont conduit les pouvoirs publics à une intervention massive d'argent public. Dans ce contexte, se posait la question de la gestion budgétaire de la crise et de son encadrement juridique. En effet, devant agir dans l'urgence pour répondre aux conséquences de la crise, les pouvoirs publics ont dû adapter, contourner voire écarter certaines règles régissant la gestion budgétaire dite ordinaire. Dès lors, se pose la question de savoir si la crise sanitaire a été un facteur d'évolution de l'encadrement juridique financier et en particulier, si les décisions de gestion dans l'urgence et dérogatoire deviennent les bases d'un nouveau droit public financier commun de l'État. Autrement dit, il s'agit d'interroger jusqu'à quel point la crise a-t-elle affecté les finances de l'État dans leurs fondements mêmes, les concepts qui soutiennent leur architecture, leur fonctionnement ou encore leur légitimité. Par ailleurs, au-delà même du cadre juridique gestionnaire des finances de l'État, l'impact financier de la crise sanitaire questionne directement le modèle de gouvernance des finances publiques en remettant en cause la soutenabilité de la dette publique.

Après analyse, il apparaît que les mécanismes juridico-financiers à disposition des autorités ont permis la gestion budgétaire de la crise, ou du moins qu'ils n'ont pas bloqué les décisions qui ont été prises. À l'inverse, ils sont plutôt apparus comme des moyens de les mettre en œuvre. Sur le plan interne, bien que le droit des finances publiques n'organise pas en lui-même un régime dérogatoire en cas de circonstances de crise, la présence dans le droit commun d'outils permettant d'adapter le budget face à un changement de situation a permis à l'État de jouer un rôle important dans la gestion de la crise. Ce sont les instruments ordinaires qui ont été employés, mais de manière extensive, si bien qu'il y a eu une différence de degré et non pas de nature entre la gestion budgétaire ordinaire et celle de crise. Par ailleurs, on a assisté à la centralisation du pilotage des finances de l'État et à un certain assouplissement du contrôle de l'emploi des deniers publics, justifiés par le principe de nécessité. Ainsi, sans changer *stricto sensu* l'encadrement juridique, la gestion budgétaire

de la crise sanitaire a modifié l'équilibre ordinairement établi entre d'une part l'exigence de respect des règles fondamentales du droit public financier, et d'autre part, la nécessaire adaptabilité du cadre juridique régissant la gestion budgétaire, vers plus de souplesse.

En parallèle, sur le plan européen, le droit communautaire a été aménagé pour accompagner et donner les moyens aux États membres d'agir face à la crise. Des dispositions dérogatoires prévues par les traités en cas de circonstances exceptionnelles ont été rapidement activées pour écarter les règles non-pertinentes et assouplir le cadre juridique. Cette réactivité a été essentielle tant le droit national est étroitement lié au droit européen. Ce qui est remarquable, à la différence du droit interne, c'est que ces dérogations sont expressément prévues par les textes européens. Ainsi, il ne s'agit pas d'une utilisation différenciée des règles ordinaires, mais de la mise en œuvre d'un régime spécialement dédié à la gestion des crises. À cet égard, le droit européen anticipe les circonstances de crises.

Ainsi, s'agissant de l'encadrement juridique de la gestion budgétaire, il résulte de la crise sanitaire non pas un nouveau droit, entendu comme la création, la modification ou la suppression de certaines règles, mais plutôt une nouvelle manière d'apprécier le droit existant, de l'utiliser. Il s'agit d'un droit public financier agile, capable de s'adapter en permanence à un environnement instable et fluctuant caractérisé par des situations de crise à répétition. Toutefois, si la crise sanitaire ne remet pas fondamentalement en cause l'encadrement juridique de la gestion budgétaire, il convient d'interroger les conséquences de cette gestion budgétaire sur la soutenabilité des finances publiques. En effet, le droit a surtout permis d'ouvrir la vanne des dépenses publiques et l'État s'est largement endetté pour combler son besoin de financement. Dans ce contexte, c'est la dimension politique du droit public financier et donc le modèle de gouvernance des finances publiques qui est interrogé, notamment dans la perspective de l'après-crise.

Ainsi, selon le Professeur Michel BOUVIER :

« La crise sanitaire maîtrisée il faudra “remettre sur pied” des finances publiques dont les fondamentaux ont été sérieusement bousculés par la nécessité de parer au plus pressé et dont la question de la soutenabilité va se poser de manière cruciale. La capacité à développer une vision stratégique pour les finances publiques va s’avérer indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publique susceptibles de mettre en cause l’équilibre politique, économique et social de la société. Or, une stratégie suppose de rompre avec une culture du court terme qui s’est imposée ces dernières années, favorisée par un individualisme excessif associé à une économie prisonnière des marchés financiers. »⁴⁰⁰

En particulier, la crise sanitaire a mis en évidence les limites et a exacerbé les critiques des règles internes et européennes jusqu’alors en vigueur pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Dès lors, compte tenu de la dégradation des finances publiques, il convient pour les pouvoirs publics de concevoir une nouvelle stratégie budgétaire. Il est ressorti que s’engager dans une réduction de la croissance des dépenses, couplée à l’investissement dans une croissance économique durable, devrait constituer la ligne directrice à suivre pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Toutefois, une telle stratégie budgétaire doit nécessairement s’accompagner de règles de gouvernance renouvelées pour être efficace. Principalement, il est essentiel d’inscrire les finances publiques dans une programmation pluriannuelle crédible dont le contrôle et le suivi doivent être renforcés. Ces propositions de réforme ne sont pas nouvelles, mais la crise sanitaire est apparue comme l’élément catalyseur de la mise en œuvre d’une partie d’entre elles par la loi organique du 28 décembre 2021. Par ailleurs, le modèle de gouvernance des finances publiques est inextricablement lié au rôle socio-économique de l’État. Or, la politique budgétaire et financière du « quoi qu’il en coûte » a traduit une conception interventionniste de l’État pendant la crise qui semble à contre-courant de la logique néolibérale qui s’était imposée depuis plusieurs décennies. Dans ce contexte, et dans l’esprit d’une réflexion sur un modèle de gouvernance des finances publiques qui soit adapté à la gestion moderne des crises, il convient d’interroger les enjeux et les perspectives d’évolution du rôle de l’État. En définitive, la crise sanitaire a intensifié la réflexion sur le modèle de gouvernance des finances publiques à construire pour être en mesure de faire face efficacement à un monde

⁴⁰⁰ BOUVIER Michel, *Éditorial, RFFP*, 2021, n° 155, p. 5.

qui se caractérise par la succession de crises de natures diverses. Toutefois, bien que les premières pierres de ce nouveau modèle semblent avoir été posées, le recul est insuffisant pour en évaluer la pertinence pratique.

Bien que les finances de l'État aient joué un rôle majeur dans la résolution de la crise sanitaire, cette dernière a également eu un impact important sur les autres domaines des finances publiques. En particulier, comme le montre le colloque organisé en octobre 2022 par la Faculté de droit et de sciences sociales de l'Université de Poitiers sur le thème « Finances sociales et Covid-19 »⁴⁰¹, les dispositifs de protection sociale ont joué un rôle majeur pour faire face à la crise sanitaire. Les participants relèvent notamment, dans le même mouvement que les finances de l'État, que les comptes sociaux se sont fortement dégradés. Selon eux, cette situation interroge les modalités de financement, les règles de pilotage ou encore le rôle des différents acteurs des finances sociales. Ainsi, la question de l'impact de la crise sanitaire sur la gestion des finances sociales est également centrale pour l'avenir des finances publiques et mériterait, à ce titre, d'être approfondie en faisant par exemple l'objet d'un autre travail de recherche.

⁴⁰¹ LOVOYER Loïc (dir.), *Finances sociales et Covid-19*, Colloque organisé par l'Université de Poitiers, octobre 2022, actes non publiés, consulté le 16 mai 2023.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et manuels

ALBERT Jean-Luc, *Finances publiques*, Paris : Dalloz, 12^e édition, 2022.

BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, Paris : Dalloz, 3^e édition, 2021.

BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, Paris : LGDJ, 21^e édition, 2022.

COLLET Martin, *Finances Publiques*, Paris : LGDJ, 7^e édition, 2022.

GRAEBER David, *Dette : 5 000 ans d'histoire*, Paris : Les liens qui libèrent, 2013.

LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, *Les finances publiques*, Paris : Dalloz, 9^e édition, 2017.

LUTFALLA Michel, « De quelques illusions en matière de dette publique. Regard d'un économiste sur le long XIX^e siècle français », in GRENIER Jean-Yves (dir.), *La Dette publique dans l'histoire*, Paris : IGPDE-CHEFF, 2006.

MORDACQ Frank, *Les finances publiques*, Paris : PUF, 6^e édition 2021.

ORSONI Gilbert, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris : Economica, 2^e édition, 2017.

PELLET Rémi, *Droit financier public*, Paris : PUF, 3^e édition, 2021.

PIERUCCI Christophe et SUTTER Gérald, *Manuel de finances publiques*, Paris : PUF, 2^e édition, 2022.

Publications scientifiques

ALBERT Jean-Luc, « L'urgence sanitaire et certains inaperçus budgétaires et comptables publics », *RFFP*, 2020, n° 152, p. 123.

ALBERT Jean-Luc, « Les décisions de crise dans les finances de l'État », *RFFP*, 2022, n° 159, p. 67.

BACACHE-BEAUVALLET Maya, BUREAU Dominique, GIAVAZZI Francesco, RAGOT Xavier, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 43, juillet 2017.

BALLANDRAS-ROZET Christelle, « Les principes budgétaires à l'épreuve de la crise sanitaire », *RFFP*, 2020, n° 152, p. 101.

BAUDU Aurélien et CABANNES Xavier, « Covid-19 et finances publiques comparées : quelques propos introductifs », *RFFP*, 2021, n° 154, p. 3.

BAZIADOLY Sophie, « La France et les finances publiques à l'épreuve du coronavirus », *RFFP*, 2020, n° 151, p. 185.

BENNANI Hamza et SAVATIER Baptiste, « Le cadre budgétaire européen, son architecture institutionnelle et son évolution dans le temps », *Focus du CAE*, n° 056-2021, avril 2021.

BLOT Christophe, « La politique monétaire de la BCE et la crise du Covid-19 », *Revue de l'OFCE*, 2021, n° 172, pp. 193-217.

BOUSSARIE Thomas, « Le Haut Conseil des finances publiques à l'épreuve de la crise sanitaire – Point d'étape de l'année 2020 », *RDP*, 2021, n° 6, p. 1691.

BOUVIER Michel, « Équilibre budgétaire et Covid-19 : De la vanité d'un principe », *RFFP*, 2020, n° 151, éditorial, p. V. 4.

BOUVIER Michel, « Pour un nouveau modèle de gouvernance financière publique », *RFFP*, 2022, n° 158, p. 153.

BOUVIER Michel, « Sortir du “Quoi qu'il en coûte” : quelles réformes structurelles ? », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 14-21.

BOUVIER Michel, *Éditorial*, *RFFP*, 2021, n° 155, p. 5.

CHEKLY Edward, « Covid-19 et finances publiques françaises », *RFFP*, 2021, n° 154, p. 31.

CHEVALLIER Jacques, « L'État à l'épreuve du coronavirus », *Revue Pouvoirs*, 2021, n° 177, p. 109-120.

COLLET Martin, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – Les mesures budgétaires et financières », *RFDA*, 2020, n° 4, pp. 615-622.

DAMAREY Stéphanie, « Chronique de jurisprudence financière - juin 2021 », *Bulletin Juridique des Collectivités Locales*, n° 6, 2021, p. 439.

DAMAREY Stéphanie, « Le contrôle de l'emploi des fonds publics en période de crise », *RFFP*, 2022, n° 159, p. 47.

DARVAS Zsolt, MARTIN Philippe, RAGOT Xavier, « Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 47, septembre 2018.

DE CROUY-CHANEL Emmanuel, « Les finances de guerre », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 12-17.

DE MONTECLER Marie-Christine, « Dette publique : une seule solution, réduire les dépenses ! », *AJDA*, 2021, p. 654.

DE MONTECLER Marie-Christine, « Promulgation de la deuxième loi de finance rectificative », *AJDA*, 2020, p. 862.

DEFLINE Julien, « Une remise en cause des contraintes européennes par la crise ? », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 29-35.

DEGRON Robin, « Les finances publiques face aux crises écologiques et naturelles », *RGFP*, 2020, n° 1, pp. 52-60.

DOMINICI Laurine, « Une adaptation des techniques budgétaires pour faire face à la crise sanitaire », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 100-106.

GARELLO Pierre et GENTIER Antoine, « Les stratégies financières de crise », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 36-42.

GEYNET-DUSSAUZE Chloë, « À la recherche du principe de sincérité des lois de finances », *RFFP*, 2022, n° 158, p. 173.

GEYNET-DUSSAUZE Chloë, « L'exercice du contrôle parlementaire durant la crise sanitaire de la Covid-19 », *XIIIe journée de l'UMR DICE Justice, contrôle et responsabilité de la décision publique : leçons de la crise sanitaire*, Aix-en-Provence, février 2021.

GIRARDI Jean-Luc, « Les incertitudes nées de l'application de la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *RGFP*, 2017, n° 2, pp. 89-96.

HUSSON-ROCHCONGAR Céline, « Exécutif et législatif dans la crise, quels enseignements en matière de finances publiques ? », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 61-67.

JENSEL-MONGE Priscilla et DE MONTIS AUDREY, « La lutte contre la crise sanitaire provoquée par le Covid-19 : un repositionnement stratégique du Parlement au sein des institutions », *Confluences des droits*, juillet 2020.

JOUVE Denis, « Le droit des aides d'État pour sortir de la crise », *RFFP*, 2020, n° 152, p. 55.

JOUVE Denis, « Les aides publiques de soutien à l'économie en contexte de crise », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 90-95.

KARPENSCHIF Michaël, « Les conséquences de la crise du Covid-19 sur le droit européen des aides d'État », *Recueil Dalloz 2020*, p. 928.

KARPENSCHIF Mickaël, « Les aides publiques face à la crise », *RFDA*, juillet-août 2010, p. 750.

KARPENSCHIF Mickaël, « Quoi qu'il en coûte : un conditionnement incertain des aides publiques ? », *RGFP*, 2021, n° 4, pp. 25-28.

LAMARQUE Danièle, *Éditorial*, *RGFP*, 2022, n° 1, p. 1.

LAMBERT Thierry, « Quoi qu'il en coûte ! Et maintenant ? », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 6-13.

LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, « Covid-19 et finances publiques comparées : quelques propos conclusifs (Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Union européenne, Royaume-Uni et USA) », *RFFP*, 2021, n° 154, p. 93.

LE CLAINCHE Michel, « Les décisions financières et fiscales de crise : le cas des crises sociales », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 43-51.

LEROY Marc, « Introduction au dossier spécial n°1 : Crise et Finances Publiques », *RGFP*, 2021, n° 4, pp. 81-89.

LEROY Marc, « Introduction au dossier spécial n°2 : Crise et Finances Publiques », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 5-11.

MARTIN Philippe et TRANNOY Alain, « Les impôts sur (ou contre) la production », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 53, juin 2019.

MARTIN Philippe, PISANI-FERRY Jean et RAGOT Xavier, « Pour une refonte du cadre budgétaire européen », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 63, 12 avril 2021.

MARTUCCI Francesco, « À l'obsession économique des nombres et au fétichisme juridique des règles, préférons le courage politique des choix. La BCE et la Cour constitutionnelle allemande », *JCP G*, n° 23, p. 1062.

MARTUCCI Francesco, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – Le Covid-19 et l'Union européenne », *RFDA*, 2020, n° 4, pp. 650-660.

MAUPIN Emmanuelle, « La crise sanitaire au cœur du rapport annuel de la Cour des comptes », *AJDA*, 2021, p. 653.

MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Dossier : Le Covid-19 et le droit public – L'Assemblée nationale au temps de la pandémie de Covid-19. Si le grain ne meurt ... », *RFDA*, 2020, n° 4, pp. 623-628.

MOLNAR Margit, « Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? », *OECD Journal: Economic Studies*, 2021, n° 1, p. 123-149.

MONNIER Jean-Marie, « Crises économiques et décisions financières et fiscales », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 24-31.

OBERDORFF Henri, « L'Union européenne et la pandémie de Covid-19 », *RDP*, 2021, n° hors-série, p. 215.

ORDIONI Natacha, « Le concept de crise : un paradigme explicatif obsolète ? Une approche sexospécifique », *Mondes en développement*, 2011, n° 154, pp. 137-150.

ORSONI Gilbert, « Les instruments juridiques financiers et les crises », *RGFP*, 2022, n° 1, pp. 83-89.

PASTOR Jean-Marc, « Adoption du collectif budgétaire qui accompagne la sortie de crise sanitaire », *AJDA*, 2021, p. 1471.

PASTOR Jean-Marc, « Budget 2021 : augmentation des dépenses et des risques pour l'avenir », *AJDA*, 2022, p. 1361.

PASTOR Jean-Marc, « La santé budgétaire de l'État avant le covid-19 », *AJDA*, 2020, p. 865.

PASTOR Jean-Marc, « Le “quoi qu'il en coûte”, c'est fini ! », *AJDA*, 2021, p. 1820.

PASTOR Jean-Marc, « Peut-on ramener le déficit public sous les 3% en 2027 ? », *AJDA*, 2021, p. 1305.

PASTOR Jean-Marc, « Réforme de la programmation des finances publiques », *AJDA*, 2021, p. 1534.

PASTOR Jean-Marc, « Renforcer la gouvernance des finances publiques », *AJDA*, 2020, p. 2237.

PASTOR Jean-Marc, « Un choc inédit sur les finances publiques », *AJDA*, 2020, p. 1321.

PELLET Rémi, « Gouverner les finances publiques en régime d'état d'urgence : le faux moment “hamiltonien” de l'Europe », *RDP*, 2021, n° hors-série, p. 161.

PELLET Rémi, « Le rôle renforcé de la Banque Centrale Européenne », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 71-77.

PELLET Rémi, « Les achats massifs de titres publics par la BCE sont une forme de monétisation des dettes publiques », *RGFP*, 2021, n° 1, p. 46.

PIERUCCI Christophe, « La réaction de la France face à la pandémie de Covid-19 sous l'angle des finances publiques », *RGFP*, 2021, n° 3, pp. 49-55.

PISANI-FERRY Jean, VÉRON Nicolas, BÉNASSY-QUÉRÉ Agnès et autres, « Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform », *CERP Policy Insight*, n° 91, 2018.

ROUSSELIER Nicolas, « L'État à l'âge de la crise sanitaire », *Études*, 2020, n° 9, pp. 33-44.

SUTTER Gérald, « La contrainte budgétaire », *Revue Pouvoir*, 2021, n° 177, pp. 83-94.

THOLOZAN Olivier, « Les sorties de crise dans l'histoire des finances publiques », *RGFP*, 2021, n° 4, pp. 10-16.

Colloques

BOUVIER Michel (dir.), 14^e Colloque International des Finances Publiques organisé par le ministère de l'Économie et des Finances du Maroc et FONDAFIP, *Les grands défis des finances publiques du XXI^e siècle au Maroc et en France*, Paris, LGDJ, novembre 2022.

DORT Aurélie et GERMAIN Jérôme (dir.), *Finances publiques et crises*, Congrès franco-allemand des jeunes chercheurs en finances publiques organisé par l'Université de Lorraine et l'IRENEE, Metz, juin 2021, actes non publiés, consulté le 16 mai 2023.

FONDAFIP, *Colloque International – Les grands enjeux de la gouvernance financière publique*, Lisbonne, juin 2022, actes non publiés, consulté le 16 mai 2023.

LOVOYER Loïc (dir.), *Finances sociales et Covid-19*, Colloque organisé par l'Université de Poitiers, octobre 2022, actes non publiés, consulté le 16 mai 2023.

Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc et FONDAFIP, 15^e Colloque International des Finances Publiques, *Quel modèle de gouvernance des finances publiques dans un monde multi-crisis ?*, Rabat, décembre 2022, actes non publiés, consulté le 16 mai 2023.

MOYSSAN Émile (dir.), *Les finances publiques face à la crise sanitaire : quelle résilience ?*, Colloque organisé par la Faculté de droit de Laval et l'Université de Le Mans, Paris, Enrick B. Éditions, août 2021.

Travaux d'institutions publiques

Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes *sur la révision des règles budgétaires européennes*, n° 4990, 2 février 2022.

Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la dette publique*, n° 3124, 23 juin 2020.

Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le *Printemps de l'évaluation - L'évaluation des politiques publiques 2020*, n° 3197, 10 juillet 2020.

Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le *Printemps de l'évaluation - L'évaluation des politiques publiques 2021*, n° 4403, 21 juillet 2021.

Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF)*, n° 2210, 11 septembre 2019.

Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19*, n° 3053, 3 juin 2020.

Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19*, n° 3633, 2 décembre 2020.

Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur la conditionnalité des aides publiques aux entreprises*, n° 4040, 31 mars 2021.

Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire *sur le projet de loi de finances pour 2021*, n° 3399, 8 octobre 2020.

ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, 23 janvier 2008.

Avis n° HCFP-2020-1 du 17 mars 2020 *relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020*, JORF n° 0068 du 19 mars 2020.

Avis n° HCFP-2020-2 du 14 avril 2020 *relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020*, JORF n° 0098 du 22 avril 2020.

Avis n° HCFP-2020-4 du 8 juin 2020 *relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020*, JORF n° 0143 du 12 juin 2020.

Avis n° HCFP-2020-5 du 23 septembre 2020 *relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021*, JORF n° 0237 du 29 septembre 2020.

Avis n° HCFP-2020-6 du 2 novembre 2020 *relatif au quatrième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020*, JORF n° 0269 du 5 novembre 2020.

Avis n° HCFP-2020-7 du 23 novembre 2020 *relatif à l'amendement des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021*, JORF n° 0288 du 28 novembre 2020.

Avis n° HCFP-2021-1 du 12 avril 2021 *relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement pour 2020*, JORF n° 0089 du 15 avril 2021.

Avis n° HCFP-2021-2 du 13 avril 2021 *relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2021 à 2022*.

Avis n° HCFP-2021-3 du 31 mai 2021 *relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021*, JORF n° 0127 du 3 juin 2021.

Avis n° HCFP-2021-4 du 17 septembre 2021 *relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022*, JORF n° 0226 du 28 septembre 2021.

Avis n° HCFP-2021-5 du 29 octobre 2021 *relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2021 et à la révision des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022*, JORF n° 0259 du 6 novembre 2021.

Avis n° HCFP-2022-1 du 24 juin 2022 *relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement pour 2021*, JORF n° 0154 du 5 juillet 2022.

Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, *Rapport final*, 27 juillet 2021.

Cour des comptes, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale - *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, juillet 2021.

Cour des comptes, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale - *La gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor*, février 2022.

Cour des comptes, Communication au Premier ministre - *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2020*, avril 2021.

Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2021*, juin 2022.

Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022*, avril 2023.

Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2021*, mars 2021.

Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2022 - Les acteurs publics face à la crise : une réactivité certaine, des fragilités structurelles accentuées*, février 2022.

Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, novembre 2020.

Cour des comptes, *Les prêts garantis par l'État : une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire*, juillet 2022.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2021.

Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2022.

Cour des comptes, *Rapport sur les crédits ouverts par décret d'avance*, juin 2021.

France Stratégie, *Dettes, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?*, juillet 2016.

HCFP, « Garanties accordées par l'État pendant la pandémie : estimation du risque pesant sur les finances publiques françaises », note d'étude n° 2022-2 du 8 juillet 2022.

IGF, CAF, Document préparatoire n° 1 : *Trajectoires et soutenabilité de la dette*, mars 2021.

IGF, CAF, Document préparatoire n° 2 : *Comparaisons internationales des normes de pilotage et des institutions budgétaires*, mars 2021.

IGF, CAF, Document préparatoire n° 3 : *Évolutions possibles du cadre juridique des finances publiques*, mars 2021.

IGF, CAF, *Nos finances publiques post Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021.

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le projet de décret d'avance relatif au financement de l'activité partielle et du fonds de solidarité pour les entreprises*, n° 576, 12 mai 2021.

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les évolutions, les perspectives et la gestion de la dette publique de la France*, n° 566, 31 mai 2017.

Sénat, *Rapport législatif fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020*, n° 124, 12 novembre 2020.

Références juridiques

Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, JORF n° 0262 du 10 novembre 2012.

Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 *portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance*, JORF n° 0116 du 20 mai 2021.

Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 *sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres*, JOUE L 306/41 du 23 novembre 2011.

Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, JORF n° 0018 du 23 janvier 2018.

Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 *de finances pour 2020*, JORF n° 0302 du 29 décembre 2019.

Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n° 0072 du 24 mars 2020.

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, JORF n° 0072 du 24 mars 2020.

Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n°0102 du 26 avril 2020.

Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n° 0187 du 31 juillet 2020.

Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 *relative à la dette sociale et à l'autonomie*, JORF n° 0194 du 8 août 2020.

Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 *de finances rectificative pour 2020*, JORF n° 0290 du 1 décembre 2020.

Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 *de finances pour 2021*, JORF n° 0315 du 30 décembre 2020.

Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 *de finances rectificative pour 2021*, JORF n° 0166 du 20 juillet 2021.

Loi n° 2021-1039 du 5 août 2021 *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020*, JORF n° 0181 du 6 août 2021.

Loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 *de finances rectificative pour 2021*, JORF n° 0280 du 2 décembre 2021.

Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 *de finances pour 2022*, JORF n° 0304 du 31 décembre 2021.

Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 *de finances pour 2023*, JORF n° 0303 du 31 décembre 2022.

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, JORF n° 177 du 2 août 2001.

Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, JORF n° 0294 du 18 décembre 2012.

Loi organique n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, JORF n° 0072 du 24 mars 2020.

Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, JORF n° 0078 du 31 mars 2020.

Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 *relative à la dette sociale et à l'autonomie*, JORF n° 0194 du 8 août 2020.

Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 *relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*, JORF n° 0302 du 29 décembre 2021.

Ordonnance n° 2020-326 du 25 mars 2020 *relative à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*, JORF n° 0074 du 26 mars 2020.

Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 *relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, JORF n° 0070 du 24 mars 2022.

Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 *relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques*, JO L 209/1 du 2 août 1997.

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 *visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs*, JOUE L 306/33 du 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro*, JOUE L 306/1 du 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro*, JOUE L 306/8 du 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil *relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques*, JOUE L 306/12 du 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques*, JOUE L 306/25 du 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 *relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de reconnaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière*, JOUE L 140/1 du 27 mai 2013.

Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 *établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plan budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*, JOUE L 140/11 du 27 mai 2013.

Règlement (UE) n° 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 *établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19*, JOUE L 433 I/23 du 22 décembre 2020.

Communiqués de presse

BCE, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Communiqué de presse, 18 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

BCE, *Décisions de politique monétaire*, Communiqué de presse, 10 mars 2022, consulté le 16 mai 2023.

CJUE, Communiqué de presse à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020, 8 mai 2020, n° 58/2020.

Communication de la Commission, *Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19*, COM(2020) 112 final, 13 mars 2020.

Commission européenne, *Déclaration de la vice-présidente exécutive Margrethe VESTAGER concernant un projet de proposition d'encadrement temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de Covid-19*, 17 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

Commission européenne, *Coronavirus : La Commission propose d'activer la clause dérogatoire générale du cadre budgétaire pour faire face à la pandémie*, Communiqué de presse, 20 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

Communication de la Commission, *Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19*, JOUE C 91 I/1 du 20 mars 2020.

Commission européenne, *Paquet « Semestre européen » du printemps : soutenir une reprise verte et durable dans un contexte d'incertitude accrue*, Communiqué de presse, 23 mai 2022, consulté le 16 mai 2023.

Conseil de l'UE, Déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du Covid-19, Communiqué de presse, 23 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

Eurogroupe, Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic, Communiqué de presse, 9 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

Articles de presse et de blog

ABEILLE Guy, « À l'origine du déficit à 3 % du PIB, une invention 100 % ... française », *La Tribune*, 1^{er} octobre 2010, consulté le 16 mai 2023.

ALBERT Éric, « La Banque centrale européenne annonce un nouveau et énorme plan de soutien à l'économie », *Le Monde*, 4 juin 2020, consulté le 16 mai 2023.

BENOIT Guillaume et COUET Isabelle, « Coronavirus : la BCE lance un programme d'urgence de 750 milliards d'euros », *Les Echos*, 18 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

BOUVIER Michel, entretien avec LAMBERT Alain, « Peut-on éviter la faillite des finances publiques », *FONDAFIP*, 6 juillet 2022, consulté le 16 mai 2023.

BOUVIER Michel, entretien avec SAINT-MARTIN Laurent, Rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, « Quels enjeux pour les finances publiques ? Quelles réponses ? », *FONDAFIP*, 13 mars 2022, consulté le 16 mai 2023.

BOUVIER Michel, web-conférence avec MOSCOVICI Pierre, Premier président de la Cour des comptes, « Faut-il rembourser la dette », *FONDAFIP*, 25 mai 2021, consulté le 16 mai 2023.

CHAVAGNEUX Christian, « François Villeroy de Galhau : "La BCE doit se préoccuper du changement climatique" », *Alternatives économiques*, 17 décembre 2020, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Comment améliorer le dispositif de performances de la LOLF ? », *FIPECO – Les notes d'analyse*, 1^{er} février 2021, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Faut-il conditionner les aides aux entreprises ? », *FIPECO – Les notes d'analyse*, 10 octobre 2020, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Faut-il des règles budgétaires et lesquelles ? », *FIPECO – Les notes d'analyse*, 19 septembre 2019, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « L'impact de la crise sur les finances publiques », *FIPECO – Les commentaires de l'actualité*, 18 mars 2020, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « La charge d'intérêts de la dette publique », *FIPECO – Les fiches de l'encyclopédie*, 22 avril 2023, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « La modification des lois organiques relatives aux finances publiques », *FIPECO – Les commentaires d'actualité*, 26 juin 2021, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « La programmation pluriannuelle des finances publiques », *FIPECO – Les commentaires d'actualité*, 23 juin 2022, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « La soutenabilité des finances publiques », *FIPECO – Les fiches de l'encyclopédie*, 29 octobre 2022, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Le montant et l'évolution de la dette publique », *FIPECO – Les fiches de l'encyclopédie*, 4 avril 2023, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Les dépenses publiques sont-elles trop élevées ? », *FIPECO – Les notes d'analyse*, 9 juin 2022, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Les outils de pilotage des dépenses de l'État », *FIPECO – Les fiches de l'encyclopédie*, 17 avril 2023, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Les règles budgétaires proposées par la Commission européenne », *FIPECO – Les commentaires d'actualité*, 24 janvier 2023, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Plafonner les dépenses publiques », *FIPECO – Les commentaires d'actualité*, 15 avril 2021, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Que penser des lois de programmation des finances publiques ? », *FIPECO – Les notes d'analyse*, 27 juin 2022, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Quelle valeur de référence retenir pour la dette publique ? », *FIPECO – Les notes d’analyse*, 17 juin 2021, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Quelles sont les conséquences de l’annulation des créances d’une banque centrale sur l’État ? », *FIPECO – Les notes d’analyse*, 28 mars 2021, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Quelles sont les justifications des règles budgétaires européennes et comment les améliorer ? », *FIPECO – Les notes d’analyse*, 5 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Quelles sont les solutions du problème posé par l’augmentation des dettes publiques ? », *FIPECO – Les notes d’analyse*, 21 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

ECALLE François, « Y a-t-il des limites à l’endettement public de la France ? », *FIPECO – Les notes d’analyse*, 8 mars 2023, consulté le 16 mai 2023.

GATTEGNO Hervé et GRÖNDAHL Marie-Pierre, « La présidente de la BCE, Christine Lagarde : “2021 sera une année de reprise” », *Le Journal du Dimanche*, 6 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

MAGNEOUS Fabien, « Coronavirus : l’armée confirme avoir acquis de la chloroquine, “un achat de précaution” », *France Info*, 24 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

MÉLENCHON Jean-Luc, « En Europe, le mur de la dette doit tomber ! », *Les Échos*, 6 mai 2020, consulté le 16 mai 2023.

MINC Alain, « Pour une dette publique à perpétuité », *Les Échos*, 16 avril 2020, consulté le 16 mai 2023.

Tribune collective, « L’annulation des dettes publiques que la BCE détient constituerait un premier signal fort de la reconquête par l’Europe de son destin », *Le Monde*, 5 février 2021, consulté le 16 mai 2023.

WIELAND Volker, SCHMIDT Christoph, SCHNABEL Isabel et FELD Lars, « Refocusing the European fiscal framework », *VoxEU*, 12 septembre 2018, consulté le 16 mai 2023.

WOERTH Éric, « Non au confinement de la “dette Covid” », *Les Échos*, 9 juillet 2020, consulté le 16 mai 2023.

ZARKA Jean-Claude, « Vers une modernisation de la gestion des finances publiques ? », *Actu-Juridique*, 22 avril 2022, consulté le 16 mai 2023.

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENTS	3
REMERCIEMENTS	4
RÉSUMÉ	5
MOTS-CLEFS	6
LISTE DES ACRONYMES	7
SOMMAIRE	10
INTRODUCTION GÉNÉRALE	11
Chapitre 1 – L’adaptabilité du droit public financier face à la crise de la Covid-19.....	29
Section 1 – Le renforcement de l’adaptabilité ordinaire du droit public financier interne.....	29
§1. L’utilisation extensive des mécanismes juridico-financiers existants	29
A. La mobilisation large de l’arsenal juridique ordinaire	30
B. L’interprétation souple des principes budgétaires.....	37
1. L’annualité : un principe fondamental à relativiser en période de crise	38
2. L’unité et l’universalité : des principes malléables au service d’une gestion pragmatique de la crise.....	40
3. La spécialité : un principe vecteur de clarté mais malmené par la gestion de crise.....	42
4. La sincérité : un principe inadapté à la gestion de crise	44
5. L’équilibre : un principe s’accommodant à la gestion de crise	48
§2. Le contrôle de l’emploi des fonds publics pendant la crise sanitaire	51
A. La mobilisation du principe de nécessité	51
1. La légitimation des décisions budgétaires par le contexte de crise	52
2. La déresponsabilisation du comptable public.....	54
B. La centralisation du pilotage des finances publiques	56
1. L’instrumentalisation de l’activité législative du Parlement	56
2. La continuité de l’activité de contrôle budgétaire du Parlement	60

Section 2 – L’anticipation du droit public financier européen face aux circonstances de crise.....	65
§1. La mise en œuvre de dispositions dérogatoires prévues par les traités	65
A. La suspension des règles de discipline budgétaire.....	65
B. La capacité d’adaptation du droit des aides d’État.....	70
§2. La politique monétaire non-conventionnelle de la Banque centrale européenne ..	75
A. Un mode d’intervention développé en période de crise.....	76
B. Un mode d’intervention confirmé dans le cadre de la crise sanitaire	79

Chapitre 2 – L’avènement d’un nouveau modèle de gouvernance des finances publiques à la suite de la crise de la Covid-19 84

Section 1 – La situation inédite des finances publiques : vers un renouvellement de la stratégie budgétaire.....	85
§1. L’insuffisance du droit public financier au regard de la soutenabilité des finances publiques.....	85
A. Les conséquences lourdes de la crise sanitaire sur les finances publiques	85
1. La dégradation constante des finances publiques depuis plusieurs décennies	86
2. La mobilisation exceptionnelle des finances publiques face à la crise sanitaire	90
B. La remise en cause des règles de contrainte budgétaire.....	93
1. La virtualité des règles internes de contrainte budgétaire.....	93
2. L’obsolescence des règles européennes de discipline budgétaire	97
§2. La gestion de la dette : des solutions à réinventer	102
A. L’incohérence économique de certaines pistes avancées dans le débat public	103
1. L’annulation de la dette	103
2. La dette perpétuelle.....	105
3. Le cantonnement de la dette	106
4. L’accroissement des prélèvements obligatoires	109
B. Une solution viable : freiner la dépense publique tout en favorisant la croissance de long terme	111
1. Un principe clé : une croissance des dépenses inférieure à celle des recettes	111
2. Une vision d’avenir : favoriser la croissance de long terme.....	114
Section 2 – La nécessaire évolution du modèle de gouvernance pour maîtriser la soutenabilité des finances publiques	117
§1. La crise sanitaire comme élément déclencheur de la réforme du modèle de pilotage des finances publiques	117

A.	Rénover la conduite pluriannuelle des finances publiques	118
B.	Renforcer la surveillance de la trajectoire des finances publiques.....	123
1.	Disposer d'une vigie budgétaire indépendante aux compétences larges.....	123
2.	Accroître les prérogatives du Parlement.....	127
§2.	Le questionnement du rôle socio-économique de l'État	130
A.	Le retour en force de l'État pendant la crise sanitaire.....	131
B.	Enjeux et perspectives d'évolution du rôle de l'État.....	134
CONCLUSION GÉNÉRALE.....		139
BIBLIOGRAPHIE		144
TABLE DES MATIÈRES.....		163

