



REVUE JURIDIQUE DE LA SORBONNE
SORBONNE LAW REVIEW

Juillet 2022 - N° 5



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

Sommaire

ÉDITO.....	4
ARTICLE.....	5
<i>Le bouleversement relatif de l'expertise budgétaire en temps de crise sanitaire</i>	5
Arthur GAUDIN	
DOSSIER THÉMATIQUE, <i>Apréhender le droit à l'aune de la relation</i>	18
<i>Penser l'autonomie des personnes intersexuées avec Jennifer Nedelsky</i>	21
Benjamin MORON-PUECH	
<i>Du contrat à la relation. Pour une approche relationnelle du droit du travail</i>	33
Simon FOUQUET	
<i>Identifier les racines, élaguer l'arbre : brèves observations sur deux pistes de recherche pour façonner une « théorie relationniste du droit »</i>	45
Pierre-Marie RAYNAL	
<i>Le cas, la relation et la confiance : la face cachée du droit moderne</i>	66
Jérémy VAN MEERBEECK	
<i>La relation première</i>	83
Emmanuel JEULAND	
<i>Saisir la base interactionnelle de l'autorité du droit. Préférer Austin à Kelsen</i>	105
Gregory BLIGH	
<i>L'interaction rationnelle en vue de résoudre les questions de la raison pratique : l'apport de la théorie de l'argumentation de Robert Alexy</i>	132
Romain GENIEZ	
<i>L'interaction humaine et le droit</i>	146
Lon L. FULLER	
<i>Repenser les droits comme des relations</i>	183
Jennifer NEDELSKY	
<i>Redessiner la relation juridique</i>	206
George PAVLAKOS	
CHRONIQUE DES GRANDS ARRÊTS	228
<i>Le règlement de copropriété : méditation sur la notion de contrat : Civ. 3^e, 8 avril 2021, n° 20-18.327, comm. Rémy LIBCHABER</i>	229
<i>La garantie d'éviction et ses incohérences : Com. 10 novembre 2021, n° 21-11.975, comm. Maud LAGELEE-HAYMANN</i>	236
<i>Civ. 3^e, 30 juin 2021, n° 20-14.743, comm. Rémy LIBCHABER</i>	247
<i>Analyse d'un contrat très spécial : les fontes posthumes : Civ. 1^{ère}, 6 janvier 2021, n° 19-14.205, comm. Marine RANOUIL</i>	253
RECENSION DES THÈSES 2021 - PRIX DE THÈSE PARIS 1 - IRJS.....	265
1. Romain DUMONT, <i>Les devoirs de l'actionnaire</i> , thèse Paris 1, 2021.....	265
2. Laure THOMASSET, <i>La neuroéthique saisie par le droit. Contribution à l'élaboration d'un droit des neurotechnologies</i> , thèse Paris 1, 2021	266
APPEL À CONTRIBUTIONS N° 6/22.....	268

ARTICLE

Les finances publiques n'échappent logiquement pas au bouleversement important que constitue la crise sanitaire du covid-19. Il s'avère, notamment, beaucoup plus difficile pour les institutions budgétaires indépendantes de remplir leur fonction d'expertise. La perturbation grave se traduit par l'imprévisibilité accrue des projections macroéconomiques, la disparition forcée de la loi de programmation pluriannuelle et l'extrême réduction des délais d'examen par le Haut Conseil des finances publiques. Néanmoins, les difficultés relatives à l'expertise budgétaire ne sont pas uniquement liées à la crise sanitaire, comme l'illustrent les avis antérieurs à 2020. En effet, l'activité du Haut Conseil s'avère aussi fortement contrainte en période normale. Ainsi, la crise sanitaire peut avoir pour effet inattendu de mettre en lumière les améliorations nécessaires au fonctionnement général de l'expertise budgétaire.

Le bouleversement relatif de l'expertise budgétaire en temps de crise sanitaire

Arthur GAUDIN

*Docteur en droit qualifié aux fonctions de maître de conférences
Assistant ingénieur d'études du département Sorbonne Fiscalité et Finances
publiques
Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne*

Mots-clés : Finances publiques – Crise sanitaire – Expertise budgétaire – Haut Conseil des finances publiques – Institutions budgétaires indépendantes – Loi organique du 6 décembre 2021 – Programmation pluriannuelle.

Title: *The relative disruption of budgetary expertise in times of health crisis.*

Summary: *Public finances are not protected from the upheaval caused by the covid-19 health crisis. In particular, it is much more difficult for independent fiscal institutions to fulfil their expert function. Nevertheless, the difficulties relating to budgetary expertise are not only linked to the health crisis. Indeed, the activity of the Haut Conseil is also highly constrained in normal periods. Thus, the crisis may have the unexpected effect of highlighting the improvements needed in the general functioning of budgetary expertise.*

Key words: *Public Finance – Health crisis – Budgetary expertise – Haut Conseil des finances publiques – Independent fiscal institutions – Loi organique du 6 décembre 2021 – Multiannual programming.*

En fin d'année 2021, deux textes sont venus réformer le Haut Conseil des finances publiques. D'abord, la loi ordinaire n° 2021-1577 du 6 décembre concerne diverses dispositions relatives au Haut Conseil et à l'information du Parlement en matière financière. Elle tire notamment les conséquences de la décision n° 2012-658 DC du Conseil constitutionnel, qui dissociait dispositions législatives organiques et ordinaires. Ensuite, la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques reprend les grandes lignes de la loi organique de 2012, qu'elle intègre à la loi organique relative aux lois de finances de 2001. Ces deux textes interviennent dans un contexte fortement marqué par la crise sanitaire qui a naturellement affecté le Haut Conseil des finances publiques¹.

Une crise, au sens général, est la « manifestation brusque et intense de certains phénomènes, marquant une rupture »², autrement définie comme une « situation de trouble, due à une rupture d'équilibre et dont l'issue est déterminante pour l'individu ou la société ». Elle est une période temporaire se distinguant de la période normale, cette dernière étant réputée bonne par contraste avec la période de crise, connotée négativement parce qu'elle peut générer des dysfonctionnements graves et une remise en cause des valeurs établies. L'hypothèse de crise n'est pas inconnue des finances publiques, au contraire la « rupture d'équilibre » s'applique très bien à la matière budgétaire, dont l'un des objectifs primordiaux est justement de préserver l'équilibre du budget³. Plus spécifiquement, « la crise devient budgétaire quand les difficultés de financement entraînent un déficit structurel et une dette non soutenables sur le long terme : les recettes ne couvrent plus les dépenses et/ou ne permettent plus de rembourser la dette »⁴. Dans sa version la plus grave, le système financier « s'effondre brutalement ou [...] décède à petit feu »⁵. Sans restreindre la crise à ces hypothèses fatales, elle concerne toute rupture patente dans l'ordre financier établi dont l'issue est autant attendue que redoutée.

En l'occurrence, la crise sanitaire causée par le Covid-19 a bien engendré une hausse des dépenses et une baisse des recettes, ainsi qu'une accentuation subséquente du déficit public et de la dette publique⁶, ce qui rejoint la définition de crise budgétaire donnée ci-dessus par Marc Leroy. La singularité de la crise de

¹ Voir notamment : T. BOUSSARIE, « Le Haut Conseil des finances publiques à l'épreuve de la crise sanitaire. Point d'étape de l'année 2020 », *RDP*, 2021/6, p. 1691.

² « Crise », *Trésor informatisé de la langue française*.

³ L'équilibre budgétaire a été explicitement promu par la loi organique de 2012, il représente le « Saint Graal » des finances publiques, M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ, 2021-2022, 20^e édition, p. 375.

⁴ M. LEROY, « Introduction du Dossier spécial n° 1. Crise(s) et finances publiques », *Gestion & Finances Publiques*, 2021/4, p. 82.

⁵ *Ibid.*, p. 86.

⁶ C. PIERUCCI, « La réaction de la France face à la pandémie de Covid-19 sous l'angle des finances publiques », *Gestion & Finances Publiques*, 2021/3, p. 49-50.

2020 tient au fait qu'elle n'a pas une origine budgétaire ni économique⁷ mais extra-financière. Elle « dérive des conséquences singulières résultantes de la réponse des pouvoirs publics face à la pandémie »⁸. L'équilibre budgétaire est ici bouleversé par un élément extrinsèque, qui touche toutes les strates de la vie sociale. Même si la nature et l'ampleur de cette crise sont inédites, ce n'est pas la première fois que les finances d'un État sont perturbées par un élément extrinsèque⁹.

Le Haut Conseil des finances publiques doit lui aussi faire face à cette crise d'origine sanitaire aux conséquences budgétaires, alors même qu'il a lui-même été créé à la suite d'une crise, à savoir celle de 2008. La crise étant « souvent considérée comme un facteur clé du changement de politique fiscale et budgétaire »¹⁰, cette institution budgétaire indépendante a fait partie d'un mouvement de refonte des règles financières européennes en vue de lutter plus efficacement contre les crises économiques. En 2011, vingt-trois États membres de l'Union européenne faisaient l'objet d'une « procédure de déficit excessif » au regard des critères de Maastricht. Avec l'entrée en vigueur du Six pack, du TSCG et du Two pack, l'Union européenne a souhaité astreindre les États à une discipline budgétaire plus efficiente. Ainsi, « hormis quelques exceptions, les Institutions financières indépendantes sont apparues récemment avec la crise financière de 2008/2009 »¹¹. Le Haut Conseil des finances publiques a donc vu le jour dans un contexte de crise, ce qui se traduit dans ses missions car « la crise de la dette des États de la zone euro de 2011, ou des difficultés plus localisées, ont généré un besoin spécifique, différent de celui qui pouvait préexister »¹². Il a notamment pour fonction de donner un avis en matière de prévisions macroéconomiques et budgétaires, tout en s'assurant de leur cohérence avec les exigences européennes et la programmation pluriannuelle. Il contribue donc à atteindre les objectifs d'équilibre et de soutenabilité des finances publiques en France.

Les mécanismes de prévention des crises, la règle d'or ou les institutions budgétaires indépendantes, n'ont certes pas permis d'éviter la crise sanitaire, ce qui tient en grande partie à son origine extra-budgétaire, mais continuent à jouer un rôle une fois la situation critique déclarée. La nature sanitaire de la crise, bouleversant une situation déjà fragile, a incité les autorités étatiques à mettre en suspend un certain nombre de règles fondamentales. En l'attente d'une

⁷ La crise des *subprimes* de 2007 en est l'illustration typique récente, M. COLLET, *Finances publiques*, LGDJ, 2021-2022, 6^e édition, pp. 234-241.

⁸ T. BOUSSARIE, « Le Haut Conseil des finances publiques à l'épreuve de la crise sanitaire », *ibid.*, p. 1698.

⁹ Les conflits militaires en constituent de nombreux exemples. M. CONAN, « Les lois de règlement relatives à la période de guerre », *Revue française de finances publiques*, 2018, n° 141, p. 181.

¹⁰ M. LEROY, « Introduction du Dossier spécial n° 1. Crise(s) et finances publiques », *ibid.*, p. 82.

¹¹ É. OLIVA, « Les Institutions financières indépendantes : des institutions récentes en quête d'identité et de légitimité. Rapport introductif », *Gestion & Finances Publiques*, 2019/4, p. 11.

¹² J. CHARPENTIER, « L'expertise des institutions financières indépendantes », *Gestion & Finances Publiques*, 2019/4, p. 62.

stabilisation de la situation, il restait à réagir via les mécanismes existants, comme les lois de finances rectificatives¹³ ou la possibilité d'activer la clause dérogatoire introduite par le Six pack en 2011. À cet égard, la levée des critères de convergences, annoncée en mars 2020 par les instances européennes¹⁴, ne revient pas à un renoncement au niveau des principes mais à une concession pragmatique aux réponses sanitaires, dont l'intérêt est jugé supérieur.

Une fois pris dans la tempête, le Haut Conseil des finances publiques remplit avant tout une fonction de vigie, la meilleure preuve étant qu'il constate les « circonstances exceptionnelles » prévues par l'article 3 du TSCG. Dans son avis n° 2020-1, il répond favorablement à la demande de considérer 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” »¹⁵ au sens du TSCG. De plus, le Haut Conseil s'évertue à rappeler la nécessité primordiale de préserver l'équilibre à long terme des finances publiques¹⁶. Il n'abandonne pas non plus sa fonction et continue à livrer les appréciations attendues à chaque projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, initiale ou rectificative¹⁷.

Il est donc certain, d'une part, que l'activité du Haut Conseil des finances publiques est soumise à rude épreuve depuis le début de l'année 2020, mais, d'autre part, qu'il la poursuit avec régularité. La continuité de son fonctionnement s'avère déterminante dans une perspective de soutenabilité, quand bien même elle est différée, et de qualité de l'information parlementaire, qui demeure cruciale en situation d'urgence. Ainsi, dans quelle mesure l'activité du Haut Conseil des finances publiques est-elle bouleversée par la crise ? Il s'agit de comprendre en quoi son travail est perturbé puis de comparer avec les périodes normales. Une telle comparaison pourrait paraître inutile et contre-intuitive dès lors que l'on attribue toutes ces difficultés à la crise. Or, ces dernières sont structurelles (II) et non uniquement ponctuelles (I).

¹³ M. CONAN, « Le droit de l'urgence et les finances publiques », *Revue Juridique de la Sorbonne*, n° 2, p. 193.

¹⁴ *Ibid.*, p. 196-197.

¹⁵ Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.

¹⁶ Dans une formule maintes fois reprise : « le chemin de résorption du déficit et la soutenabilité des finances publiques constituent des enjeux centraux de la stratégie financière de la France et appellent la plus grande vigilance », avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021.

¹⁷ Parmi beaucoup d'exemples, dans son avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, il considère notamment que la prévision de croissance est « réaliste ».

I.- L'expertise du Haut Conseil des finances publiques bouleversée en période de crise sanitaire

La perturbation affecte la fonction même du Haut Conseil des finances publiques, à savoir la prévision macroéconomique et budgétaire (A.), de même que le cadre normatif (B) et temporel (C) de son activité.

A.- L'imprévisibilité accrue des projections macroéconomiques et budgétaires

L'une des fonctions essentielles du Haut Conseil des finances publiques est de pratiquer une expertise sur les prévisions macroéconomiques et budgétaires du Gouvernement en diverses occasions¹⁸, en priorité lors des projets de loi de finances de l'année. Il doit évaluer la crédibilité de ces données chiffrées, à l'aune des conclusions d'autres organismes spécialisés¹⁹, afin de fournir un aperçu le plus clair possible des projections gouvernementales au Parlement et aux citoyens. Il constitue, à cet égard, un soutien technique extérieur à la vigilance parlementaire, voire à l'examen du Conseil constitutionnel²⁰.

Primordial, ce travail d'appréciation des projections macroéconomiques et budgétaires du Gouvernement se complique fortement en période de crise. Comme le relève régulièrement le Haut Conseil, « la crise sanitaire se traduit par des incertitudes d'une proportion inédite qui rendent difficile tout exercice de prévision économique »²¹. Conséquemment, « les fortes incertitudes qui portent sur les prévisions macroéconomiques affectent le scénario de finances publiques »²². La difficulté est accrue par la nécessité de « réviser fréquemment »²³ les prévisions pour s'adapter aux évolutions sanitaires mais aussi aux mesures gouvernementales relatives. Le Haut conseil des finances publiques intègre très tôt les réponses sanitaires dans son évaluation. Par exemple, en mars 2020, le scénario gouvernemental « repose sur deux hypothèses fortes, celle d'un confinement limité à un mois et celle d'un retour rapide à la normale de la demande française comme étrangère, qui ne sont pas acquis, si bien que la dégradation du cadre macroéconomique pourrait être plus marquée que prévu par le PLFR pour 2020 »²⁴.

¹⁸ Voir les articles 12 à 17 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des lois de finances du 17 décembre 2012, repris par l'article 30 de la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques de 2021.

¹⁹ Article 18 de la loi organique de 2012, repris également à l'article 30 de la loi organique de 2021.

²⁰ Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, §19 et §52.

²¹ Avis n° HCFP-2020-4 relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

²² *Idem*.

²³ Avis n° HCFP-2020-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

²⁴ Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020. Plus tard, l'avis n° HCFP-2020-4, relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020,

La « forte contraction du temps de prévision »²⁵ se matérialise notamment par le vote de lois de finances rectificatives « bimensuelles » qui signifient la récurrence de l'intervention parlementaire. L'obligation pesant sur le Gouvernement de rectifier fréquemment ses prévisions afin d'anticiper un contexte finalement insaisissable se répercute sur le Haut conseil des finances publiques qui n'a pas non plus de référence stable pour juger. De manière éloquente, l'institution indépendante multiplie l'emploi du conditionnel, qui témoigne bien de l'aléa global. Par exemple, « certaines des dépenses liées à la crise sanitaire, considérées comme temporaires par le Gouvernement, *pourraient* être prolongées au-delà de 2020 »²⁶. Ailleurs, « le Haut Conseil constate ainsi que le solde structurel présenté par le Gouvernement se *dégraderait* de 1,2 point entre 2019 et 2021 et *s'établirait* à -3,6 points de PIB en 2021 »²⁷. Le Haut Conseil est suspendu aux fluctuations de la situation sanitaire et aux décisions gouvernementales afférentes. Il persiste à livrer son évaluation des textes financiers gouvernementaux tout en prenant acte de l'imprévisibilité aggravée et incompressible des projections macroéconomiques et budgétaires.

B.- La disparition forcée du cadre pluriannuel de référence

Outre l'évaluation du réalisme des prévisions, le Haut Conseil des finances publiques a été conçu comme un garant des engagements budgétaires européens de la France, parmi lesquels la pluriannualité. Dans un objectif de retour à l'équilibre, il est devenu essentiel de raisonner sur plusieurs exercices budgétaires et, surtout, d'assurer une cohérence entre les lois de programmation des finances publiques et les autres textes financiers²⁸. Cette tâche incombe logiquement au Haut Conseil, incarnation institutionnelle de la soutenabilité. Pour réaliser cette mission, il est nécessaire de se référer à un cadre normatif fixe, or, avec la crise sanitaire, les lignes de l'horizon pluriannuel sont devenues mouvantes jusqu'à se briser. En effet, le cadre normatif qui fonde les évaluations du Haut Conseil des finances publiques a volé en éclat au cours de la crise sanitaire.

Une évolution notable se lit dans les avis du Haut conseil. Dans son avis n° 2020-1, il dénonce l'écart croissant du solde structurel avec « la trajectoire de la loi de programmation en vigueur »²⁹. Un peu plus tard, il constate que le déficit structurel pour 2020 « s'écarterait significativement de la loi de

énonce que « l'incertitude élevée résultant de la crise sanitaire entraînée par l'épidémie de Covid-19 amène de fréquentes révisions des prévisions macroéconomiques et des réponses apportées par le Gouvernement en termes de politiques et de finances publiques ».

²⁵ T. BOUSSARIE, « Le Haut Conseil des finances publiques à l'épreuve de la crise sanitaire », *ibid*, p. 1700.

²⁶ Avis n° HCFP-2020-4 relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

²⁷ Avis n° HCFP-2020-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021.

²⁸ Articles 13, 14 et 15 de la loi organique de 2012, repris par l'article 30 de la loi organique de 2021.

²⁹ Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.

programmation »³⁰. Les avis suivants marquent un tournant dans la mesure où l'écart avec la loi de programmation pluriannuelle est justifié par le bouleversement global des finances publiques, qui la rend finalement « caduque »³¹. Les orientations pluriannuelles doivent être reformulées à un point tel que le Haut Conseil concède que « la loi de programmation de janvier 2018 constitue désormais une référence dépassée »³² tant que la clause des circonstances exceptionnelles sera en vigueur. Ces conditions sont « encore de nature à justifier en 2022 des écarts à la trajectoire programmée »³³, en l'espèce pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2022. Le texte de référence censé guider l'action budgétaire de l'État sur plusieurs années cède face à l'irruption d'événements qu'il n'avait pas anticipés. Ce constat n'implique toutefois pas de se passer de tout cadre pluriannuel mais d'adopter une nouvelle loi de programmation, avec toutes les inconnues qu'un tel projet comporte. La reformulation drastique des orientations pluriannuelles témoigne donc de l'influence du contexte de crise sanitaire sur les finances publiques, amenuisant encore les certitudes déjà relatives des projections macroéconomiques et budgétaires.

C.- La diminution extrême des délais d'examen

Non seulement le Haut Conseil des finances publiques voit sa mission affectée par la disparition du cadre normatif mais il pâtit également de la diminution du temps d'examen. La loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques de 2012, reprise par la loi organique du 28 décembre 2021, prévoit les délais de saisine du Haut Conseil par le Gouvernement³⁴. L'institution budgétaire indépendante est pleinement intégrée dans la procédure budgétaire, à la charnière entre la préparation gouvernementale des textes financiers et leur discussion parlementaire. Sans surprise, la crise sanitaire a pour effet collatéral de réduire potentiellement ces délais d'examen, ce qui risque de dévaluer la qualité de l'information parlementaire.

Dès l'avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, il doit faire face à un délai extrêmement court d'examen. En effet, « la lettre de saisine sollicitait une remise de l'avis le jour même »³⁵, demande à laquelle le Haut conseil a accédé « compte tenu de la situation exceptionnelle dans laquelle

³⁰ Avis n° HCFP-2020-4 relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

³¹ Avis n° HCFP-2020-6 relatif au 4^{ème} projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.

³² Avis n° HCFP-2020-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021. Cette affirmation a été réitérée par l'avis n° HCFP-2021-5 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.

³³ Avis HCFP n° 2021-4 du 17 septembre 2021 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022.

³⁴ Des articles 13 à 17 de la loi organique de 2012, repris à l'article 30 de la loi organique de 2021.

³⁵ Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020..

se trouve le pays du fait de l'épidémie de coronavirus Covid-19 ». Cette question des délais se pose de nouveau puisque, dans l'avis relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, le Haut Conseil avertit que ses travaux « ont été affectés par les contraintes inhérentes à la période », dont « la brièveté des délais »³⁶. Le cas est encore plus patent dans l'avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, qui regrette « les délais très contraints dans lesquels il doit rendre son avis sur les prévisions macroéconomiques et de solde structurel du PLFR »³⁷. La réduction importante des délais d'examen porte préjudice à l'information fournie par le Haut Conseil dans la mesure où il paraît plus difficile d'organiser les auditions et d'adresser les questionnaires attendus. Comme il l'énonce dans l'avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, « ce délai inhabituel ne lui a pas permis de procéder aux auditions des administrations et d'organismes extérieurs »³⁸. À la masse des informations traitées s'ajoutent leur évolutivité et la récurrence des ajustements budgétaires qui réclameraient, au contraire, davantage de temps.

La crise sanitaire influence considérablement le travail du Haut Conseil des finances publiques, qui n'est pas plus épargné que les autres institutions budgétaires. Quoiqu'il ait réussi à formuler ses avis, il reste confronté à l'imprévisibilité des projections macroéconomiques et budgétaires, à la caducité du cadre normatif et à la réduction du cadre temporel. Pourtant, les difficultés rencontrées par le Haut conseil des finances publiques ne sont pas nées avec la crise sanitaire. En réalité, cette dernière exacerbe certains traits caractéristiques de la situation budgétaire normale. En revanche, la crise sanitaire était l'occasion de prendre acte des contraintes pesant sur le Haut Conseil et de l'opportunité de l'en débarrasser.

II.- L'expertise difficile du Haut Conseil des finances publiques en période normale

Sur la base des avis de l'institution budgétaire et d'autres éléments, il s'avère que les affres affectant l'institution budgétaire indépendante en période de crise ne sont pas si exceptionnels. L'imprévisibilité des projections est inhérente à l'exercice quoiqu'elle se tienne dans des proportions raisonnables en temps normal (A). Le cadre pluriannuel quant à lui a certes été emporté par la crise mais son assise était déjà précaire (B). Enfin, la pression pesant sur les membres du Haut Conseil s'intensifie en période de crise mais elle existe en temps normal (C).

³⁶ Avis n° HCFP-2020-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

³⁷ Avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021.

³⁸ Avis n° HCFP-2020-1 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.

A.- L'incertitude inhérente aux prévisions macroéconomiques et budgétaires

Dans une situation critique, l'exercice en soi de prévision macroéconomique et budgétaire est rendu particulièrement périlleux compte tenu de l'incessante évolution, qui tend vers l'imprévisibilité. Cependant, cette complexité, relevée maintes fois par le Haut conseil, n'est pas propre aux périodes critiques. La dimension prospective du travail de prévision macroéconomique laisse inévitablement une marge d'erreur. Ces disparités découlent de l'exercice même de prévision et des aléas normaux d'un environnement changeant. Il n'est pas nécessaire de connaître une crise d'une gravité sans précédent pour que les finances publiques soient confrontées à l'instabilité.

Le Haut Conseil relève régulièrement dans ses avis les éléments de diverses natures susceptibles de perturber le cours de l'économie. Par exemple, avant la crise sanitaire, un risque fort existait avec la perspective d'un Brexit sans accord. Dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019, le Haut Conseil qualifie le Brexit sans accord de « risque »³⁹ puis, dans l'avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2020, de « risque majeur »⁴⁰. Dans ce même avis, il évoque également les mesures protectionnistes américaines, comme les « nouvelles hausses des tarifs douaniers de la part des États-Unis », ou encore « les tensions géopolitiques au Moyen-Orient et leurs répercussions possibles sur le prix du pétrole ». Ces éléments perturbent fortement la lisibilité du contexte économique à venir.

Sans même invoquer des événements précis, l'exercice en soi de prévision macroéconomique et budgétaire relève davantage de la probabilité, appelée à être confirmée ou démentie par la suite⁴¹. Ainsi, le mode conditionnel ne sert pas uniquement à anticiper la situation financière en temps de crise sanitaire, il accompagne souvent l'indicatif présent dans les avis du Haut conseil. Par exemple, le Haut Conseil explique dans l'avis relatif au projet de loi de finances pour 2016, « le Haut Conseil estime que la hausse des prix *pourrait* être inférieure à l'hypothèse de 1,0 % retenue par le Gouvernement. Une inflation plus faible *aurait* une incidence positive sur le pouvoir d'achat des ménages mais *rendrait* la réduction du déficit public plus difficile »⁴². Au fond, le Haut Conseil des finances

³⁹ Avis 2018-3 n° HCFP-2018-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019.

⁴⁰ Avis n° HCFP-2019-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2020.

⁴¹ « S'il est une certitude en matière de prévisions budgétaires, c'est qu'elles sont éloignées de la réalité pour la simple raison que celle-ci est future », M. HERTZOG, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », *Revue française de finances publiques*, 2010, n° 111, p. 143

⁴² Avis n° HCFP-2015-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2016.

publiques travaille par définition sur un matériau incertain. La différence, majeure, avec la période normale est que la crise sanitaire exacerbe fortement l'incertitude.

B.- La faiblesse du cadre de programmation pluriannuelle commun

La crise sanitaire a manifestement précipité la fin de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 mais elle « était déjà en partie caduque avant même la survenance du choc lié à la pandémie de Covid-19 »⁴³. Certes, la situation antérieure à la crise n'atteignait pas ce niveau de dénégation des orientations pluriannuelles établies. Pour autant, le sentiment de contrainte associé aux lois de programmation a toujours été relativement faible, y compris en situation dite normale. La portée normative des lois de programmation pluriannuelles, à savoir la subordination directe et étroite des projections des lois annuelles, reste réduite. Dans sa décision relative à la loi organique de 2012, le Conseil constitutionnel avait entériné l'adaptabilité des lois de programmation des finances publiques⁴⁴ au nom d'un certain pragmatisme. Non seulement la loi de programmation doit se réaccorder à l'environnement économique mais elle ne s'impose pas absolument aux lois de finances. Les recommandations émises par le rapport Camdessus⁴⁵ et incarnées par le TSCG n'ont pas eu l'effet escompté, à savoir une subordination directe et étroite des projections des lois annuelles par rapport au solde pluriannuel arrêté. Compte tenu de leur « faible portée pratique »⁴⁶, l'appréciation du Haut Conseil des finances publiques quant à la cohérence entre l'exercice annuel et la trajectoire pluriannuelle ne peut qu'être limitée.

La fragilité du cadre normatif en période normale avait d'ailleurs été illustrée par la première loi de programmation des finances publiques. Cette dernière avait été édictée le 31 décembre 2012 pour couvrir la période 2012-2017 mais elle avait été vite remplacée, en 2014, du fait de l'écart de 1,5 % du PIB entre son solde structurel et l'exécution de l'année 2013. À l'occasion de son avis relatif à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, le Haut Conseil des finances publiques avait signalé que le déficit structurel était « significativement supérieur » par rapport à celui de la loi de programmation⁴⁷, ce qui risquait d'entraîner le déclenchement du mécanisme de correction. Finalement, la loi de programmation de 2012 avait été remplacée par la loi n° 2014-1653 de

⁴³ « Interview de Pierre Moscovici », *Revue française de finances publiques*, 2021, n° 154, p. 197.

⁴⁴ « Cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue », décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, §14.

⁴⁵ Il déplorait « l'inexistence dans notre législation d'un instrument assurant la primauté sur les lois financières annuelles de lois pluriannuelles », *Réaliser l'objectif constitutionnel des finances publiques*, La documentation française, 2010, p. 13.

⁴⁶ M. COLLET, *Finances publiques*, *ibid.*, p. 459.

⁴⁷ Avis n° HCFP-2013-03 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014.

programmation du 29 décembre 2014. Changer la loi de programmation a paru plus avantageux pour le Gouvernement que de corriger l'écart. À ce titre, « la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a même pu faire figure de contournement du HCFP »⁴⁸.

C.- La contrainte temporelle pesant sur l'examen courant par le Haut Conseil des finances publiques

Les avis du Haut Conseil en période de crise sanitaire mettent en évidence la réduction des délais d'examen des textes financiers qu'ils ont à connaître, altérant la qualité de l'information parlementaire. Toutefois, la brièveté des délais d'examen par l'institution budgétaire indépendante ne se limite pas aux périodes exceptionnelles. Des anciens membres de l'institution font état de cette difficulté, telle Martine Latare, pour qui « la préparation des avis du Haut Conseil est effectuée sous une forte contrainte de temps »⁴⁹. En effet, malgré « la documentation budgétaire publique relative aux dépenses publiques [...] publiée avec les rapports annexés » aux divers projets de loi, « le problème rencontré par le HCFP est surtout que ces rapports ne sont pas encore bouclés lorsqu'il est saisi et qu'il aurait en tout état de cause très peu de temps pour les examiner »⁵⁰. Les articles 13 et 14 de la loi organique de 2012 imposent une analyse courte, d'une semaine, pour les lois de programmation, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales. De plus, le Conseil constitutionnel a, dès la décision de 2012 instituant le Haut Conseil, envisagé la possibilité d'outrepasser les délais⁵¹, confirmée par la décision du 23 décembre 2021⁵². Selon lui, « si, par suite des circonstances, l'avis du Haut Conseil des finances publiques venait à être rendu postérieurement à l'avis du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel apprécierait, le cas échéant, le respect des dispositions des articles 13, 14 et 15 au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation ». Cette jurisprudence constitutionnelle signale à la fois la contrainte temporelle à laquelle le Haut conseil est soumis et la portée relative de ses avis.

La question de la qualité de l'information analysée ne peut donc manquer d'être posée. La décision du Conseil constitutionnel relative à la première loi de finances rectificative pour 2017⁵³ illustre particulièrement les difficultés liées à la

⁴⁸ C. PIERUCCI, « L'influence des institutions financières indépendantes sur la rédaction des projets de lois financiers », *Gestion & Finances Publiques*, 2019/4, p. 55.

⁴⁹ M. LATARE, « La légitimité des Institutions financières indépendantes », *Gestion & Finances Publiques*, 2019/4, p. 57.

⁵⁰ F. ECALLE, « Les institutions financières indépendantes : quels modèles ? quels impacts ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2019/4, p. 76.

⁵¹ Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, §54.

⁵² Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021, *Loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques*, §107.

⁵³ Décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, *Loi de finances rectificative pour 2017*.

production d'une expertise par le Haut Conseil. Le juge constitutionnel tire les conséquences d'une décision QPC⁵⁴ qui aboutit à l'annulation d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés. Pour y remédier, la loi de finances rectificative déferée institue deux impositions censées se substituer partiellement à la contribution abolie. Les requérants estiment que le Haut conseil des finances publiques n'aurait pu mener à bien sa mission d'évaluation compte tenu de la rédaction en urgence du projet de loi de finances rectificative. Le Conseil constitutionnel ne conclut pas à un défaut d'avis⁵⁵, ce qui peut se comprendre puisque le Haut conseil parvient effectivement à apprécier les hypothèses macroéconomiques pour 2017⁵⁶. Néanmoins, le même avis du Haut conseil souligne la difficulté de la mission qui lui est confiée dans ces circonstances. Il critique notamment l'absence d'actualisation des prévisions de recettes et de dépenses, qui « ne met pas le Haut Conseil en situation de porter une appréciation d'ensemble sur le cadre macroéconomique et la prévision de finances publiques associées à ce PLFR »⁵⁷, ni « de situer le dispositif proposé dans un cadre économique et financier actualisé afin d'en apprécier pleinement les conséquences ». La qualité de l'information transmise aux parlementaires en est inévitablement affectée. Quoique le Haut conseil le regrette, cette contrainte temporelle d'examen n'est pas surprenante dans la mesure où elle détermine organiquement son office, en particulier pour les lois rectificatives.

En conclusion, il serait aussi fallacieux d'attribuer les difficultés rencontrées par le Haut Conseil des finances publiques à la crise sanitaire ou, inversement, au cadre préexistant. La crise exacerbe certains aspects problématiques de l'activité courante du Haut Conseil. Le fonctionnement de l'institution budgétaire indépendante ne pouvait demeurer indemne eu égard à la gravité des événements débutés en 2020 et, pourtant, elle est parvenue à remplir son office. Néanmoins, la crise aurait pu être « une opportunité de repenser notre modèle de finances publiques »⁵⁸, afin que les écueils survenant en période normale soient gommés. Une occasion est donnée de prendre conscience de la nécessité de reformuler le cadre normatif et temporel de l'institution budgétaire indépendante, et c'est sur ce point que la loi du 6 décembre et la loi organique du 28 décembre semblent être des rendez-vous manqués. La perturbation de l'activité du Haut conseil incite à le doter de davantage d'autonomie dans l'élaboration des prévisions

⁵⁴ Décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, *Société de participations financière*.

⁵⁵ Décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017, *Loi de finances rectificative pour 2017*, §9.

⁵⁶ Avis n° HCFP-2017-5 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ M. Le CLAINCHE, « “Quoi qu'il en coûte” ... et après ? Concevoir des finances publiques durables », *Gestion & Finances Publiques*, 2021/4, p. 59.

macroéconomiques et budgétaires⁵⁹, à le placer dans les conditions temporelles nécessaires pour que la qualité de l'information transmise soit la meilleure et à renforcer de manière décisive la portée normative des orientations pluriannuelles⁶⁰. À ce titre, l'insertion de la loi organique de 2012 dans la loi organique relative aux lois de finances, opérée par l'entremise de celle de 2021, aurait pu se doubler d'un enrichissement plus substantiel des prérogatives du Haut Conseil des finances publiques.

⁵⁹ J.-L. ALBERT, « Des Institutions financières indépendantes aux Institutions budgétaires Indépendantes. Un regard externe », *Gestion & Finances Publiques*, 2019/4, p. 35.

⁶⁰ T. BOUSSARIE, « Le Haut Conseil des finances publiques à l'épreuve de la crise sanitaire », *ibid*, p. 1709.