

Revue générale du droit. Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

La gouvernance financière du « monde d'après » - Propos introductifs

Fabien Bottini¹

Citer cette publication : Fabien Bottini « La gouvernance financière du « monde d'après » - Propos introductifs », Revue générale du droit, Colloque annuel lavallois sur les finances publiques : « La gouvernance financière publique après 2022 : rupture ou continuité ? », Université du Mans, faculté de droit de Laval, vendredi 11 mars 2022.

¹ Professeur des Universités à l'Université du Maine, Membre Sénior de l'Institut Universitaire de France, Auteur de L'action économique des collectivités publiques : ses enjeux, son droit, ses acteurs (IFDJ-Legitech, 2020).

« Comment peut-on assainir les finances publiques françaises, relancer la croissance et respecter les contraintes européennes ? ». Si c'est à cette question que nous invitait à réfléchir Émilie Moysan-Jeannard, dans un exercice de droit prospectif, force est de constater que le projet était ambitieux tant les crises se succèdent depuis la fin des Trente Glorieuses, en mettant toujours plus à l'épreuve les finances publiques.

C'est que ces crises ne sont plus seulement sécuritaires (11 septembre, 13 novembre), militaires, (guerres « conventionnelles », asymétriques ou de « haute intensité »), sociales (« bonnets rouges », « gilets jaunes »...), financières (crise asiatique, bulle internet, crise des *subprimes*), sanitaires (H1N1, COVID-19), énergétiques (chocs pétroliers, embargo sur le gaz russe) ; outre qu'elles sont de plus en plus multifactorielles, elles sont aussi numériques (avec la multiplication des « cyberattaques ») et écologiques – les effets du dérèglement climatique ne pouvant que s'aggraver dans les années à venir. Or, le capitalisme, c'est bien connu, conduit à « privatiser les profits et à mutualiser les pertes ».

Plus les finances publiques sont sollicitées pour faire face à une crise toutefois, moins elles semblent pouvoir l'être pour affronter celle d'après... du moins en l'état actuel des règles applicables : puisque l'effet ciseau qui pèse sur elles ne peut que creuser le déficit de l'État du fait de l'accroissement des dépenses – encore récemment illustré par les 140 Md€ du « quoiqu'il en coûte »² – et de la baisse corrélative des recettes – découlant des destructions d'emplois ou des pertes d'activité liées aux événements. Or, comme chacun sait, le pacte de stabilité budgétaire interdit en temps normal aux États membres de l'UE d'avoir un déficit supérieur à 3 % du PIB et une dette supérieure à 60 %. Au point qu'il a fallu suspendre cette « règle d'or » pour pouvoir affronter la crise sanitaire. Officiellement, jusqu'en 2023 seulement ; en pratique la guerre en Ukraine et ses conséquences sur les prix de l'énergie pourraient bien la faire durablement voler en éclat.

² « Olivier Dussopt : “La facture pour faire face à la crise dépasse les 140 milliards d'euros” », *Les Échos*, 19 janv. 2022.

Dans ce contexte, croiser le regard de spécialistes français et étrangers, d'universitaires et de praticiens pour imaginer, dans une perspective systémique, ce que pourrait être, côté finances publiques, les conséquences de ce « nouveau monde » dont on nous annonce l'avènement depuis plus de 10 ans maintenant est plus que bienvenu : bien avant que la dépêche de l'agence russe RIA Novosti n'affirme, dans le contexte de la guerre en Ukraine, qu'« un nouveau monde naît sous nos yeux »³ le 26 février dernier ou que le Président Biden n'évoque l'apparition d'un « *new world order* »⁴ le 21 mars suivant, le Président Macron avait fait part de sa volonté de « projeter la France dans “le monde d'après” »⁵ le 16 mars 2020, au cœur de la crise sanitaire, tandis que le Président Sarkozy avait, plus de 10 ans auparavant, le 25 septembre 2008, estimé qu'avec la crise économique liée aux *subprimes* « une certaine idée de la mondialisation s'achève »⁶. Or, avec elle, c'est la finalité et l'architecture des finances publiques qui semblent appeler à se transformer.

Sur ces différents points les contributions réunies ci-après esquissent des pistes d'évolution à partir de signaux faibles qui se devinent déjà. On comprend en les lisant qu'un changement profond est d'ores et déjà à l'œuvre.

En apparence les objectifs restent certes les mêmes, dans la mesure où il s'agit depuis les chocs pétroliers des années 1970 de **trouver de nouvelles recettes et de réduire les dépenses de l'État tout en accroissant la performance de la dépense publique**. L'équation est connue et vise depuis lors à répondre au « raz-le-bol fiscal »⁷ de contribuables qui, tout en réaffirmant régulièrement, leur consentement à l'impôt relativisent – tout aussi régulièrement – leur consentement *aux* impôts⁸.

³ « La guerre en Ukraine souligne l'urgence d'un réveil des démocraties », *Le Monde*, 7 mars 2022.

⁴ « Que recouvre l'expression “nouvel ordre mondial” et pourquoi suscite-t-elle tant de fantasmes ? », *Le Monde*, 25 mars 2022.

⁵ « Emmanuel Macron veut toujours projeter la France dans « le monde d'après », *Le Monde*, 4 juin 2021.

⁶ « Le discours de Nicolas Sarkozy à Toulon », *Le Monde*, 25 sept. 2008.

⁷ « Moscovici : “Je suis très sensible au ras-le-bol fiscal” », *Le Point*, 20 août 2013.

⁸ Sur cette question, v. Quintane G., *Les rébellions fiscales des nouveaux privilégiés*, RFFP, 2019, n°145, p. 173.

La signification de ces objectifs semble en réalité toutefois en train de changer sous la pression des événements, dans la mesure où les défis à affronter ne sont plus « seulement » ceux de la compétition économique mondiale et de la nécessité de rendre le marché français et européen attractif pour les opérateurs économiques, tout en assurant le financement de la solidarité nationale ; il s'agit de le faire d'une manière qui concilie l'écologie et l'économie – peut être en s'appuyant sur la révolution numérique – de sorte que le dérèglement climatique ne rende pas impossible sur la durée tout développement même, en tenant compte du refus de certains États de jouer collectif. L'enjeu est de taille, dans la mesure où certains spécialistes voient dans la guerre en Ukraine la tentation de la Russie de sécuriser ses approvisionnements dans la perspective du choc « alimentaire » à venir du fait de la crise climatique⁹.

Pour ce qui est de trouver de nouvelles recettes, on peut toutefois être rassuré et les contributions qui vont suivre le montrent : **l'Administration fiscale n'a pas perdu son imagination multiséculaire pour « apaiser l'insatiable soif du Léviathan »¹⁰, malgré les appels formulés dans les années 1980 pour « affamer la bête »¹¹**. L'introduction de la taxe « GAFA » en droit français¹² le montre, comme la création, au niveau européen, d'une « taxonomie » devant servir de support à la fiscalité écologique¹³ et l'adoption d'un plan inédit de relance : le plan *Next Generation EU* doté de 750 milliards d'euros abondés par un emprunt conclu, non pas individuellement par chaque État membre, mais par la Commission de Bruxelles elle-même, au nom de l'Union, directement sur

⁹ Une grille de lecture de la guerre en Ukraine consiste à y voir la tentation de la Russie de sécuriser ses approvisionnements dans la perspective du choc « alimentaire » à venir du fait du dérèglement climatique. En ce sens, v. Dominique Bourg, *La lutte contre l'insécurité climatique peut-elle être démocratique ou doit-elle être autoritaire ?*, in Robert-Cuhendet S., *La sécurité climatique. Actes du colloque des 14-15 mars 2022 de l'Université du Mans* (à paraître).

¹⁰ Deyon P., *Le mercantilisme*, Flammarion, 1969, p. 49.

¹¹ Bartlett B., *Tax Cuts And “Starving The Beast”*, *Forbes*, 7 mai 2010.

¹² L. n° 2019-759, 24 juill. 2019, portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

¹³ Règl. (UE) n°2020/852 du Parlement européen et du Conseil, 18 juin 2020, sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

les marchés de capitaux¹⁴. Il en est de même du projet d'impôt mondial sur les entreprises multinationales (qui se substitue au niveau de l'UE au projet de taxe GAFA)¹⁵ et des projets européens de « Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières »¹⁶ ainsi que de taxe « sur les transactions financières »¹⁷. Sans compter les initiatives « nationales » comme la proposition d'« ISFC », d'impôt de solidarité sur la fortune climatique¹⁸, formulée par l'un des candidats à l'élection présidentielle de 2022. Et encore cette liste n'est pas exhaustive.

Pour ce qui est de réduire le budget de l'État, les idées ne manquent pas non plus : depuis les années 1980, les thuriféraires des économies budgétaires promettent un « mieux d'État à moitié prix »¹⁹. C'est de cette même idée que procédait la création de la règle d'or au niveau étatique en 2012²⁰. 40 ans plus tard le constat s'impose toutefois : les dépenses publiques n'ont pas spectaculairement baissé puisqu'elles représentaient 61,6 % du PIB en France en 2020 contre 53,8 % pour la Zone euro et 55,4% en 2019²¹. Même en faisant abstraction de la crise sanitaire, force est donc de constater que les fusions de structures – notamment au niveau local : fusions de régions²² ; de départements (avec la collectivité

¹⁴ Règl. (UE) n° 2020/2094 du Conseil, 14 déc. 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.

¹⁵ « Accord historique des pays du G20 pour une taxation internationale des multinationales », *Le Monde*, 10 juill. 2021. Cf. « La Pologne bloque l'adoption de l'impôt minimum des multinationales en Europe », *Le Monde*, 5 avr. 2022.

¹⁶ « Accord au Conseil sur le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) », *Communiqué de presse du Conseil de l'UE*, 15 mars 2022.

¹⁷ « Bruxelles propose de nouvelles recettes budgétaires pour rembourser le plan de relance », *Les Échos*, 22 déc. 2021.

¹⁸ « Lutte contre le réchauffement climatique, pouvoir d'achat, institutions... Les grandes mesures du programme de Yannick Jadot », *Le Monde*, 27 janv. 2022.

¹⁹ Bennet J. et Johnson M., *Better government at half a price*, Caroline House, 1981.

²⁰ L. org., n° 2012-1403, 17 déc. 2012, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

²¹ « Note d'analyses », *FIPECO*, 13 mars 2022.

²² L. n° 2015-29 du 16 janv. 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

européenne d'Alsace²³); d'EPCI²⁴; de communes²⁵; mais aussi des départements dans certaines métropoles (cas de celle de Lyon²⁶) ou avec certaines communes (cas de la ville de Paris²⁷) et de certains EPCI et communes²⁸ – n'ont à ce jour pas engendrer d'économies spectaculaires²⁹. Preuve que ces réformes ne sont pas adaptées pour les uns; question de temps pour les autres... Ce qui est sûr, c'est que la campagne présidentielle de 2022 a été l'occasion pour les principaux candidats d'annoncer de nouvelles économies budgétaires pour rembourser le « quoiqu'il en coûte » sans véritablement dévoiler lesquelles : dissolution des 34 954 communes françaises dans les 1 254 EPCI à fiscalité propre; généralisation des « contrats de cahors »³⁰ à toute les administrations territoriales – peut être avec des règles différenciées en fonction de particularités locales; confirmation de la fin du pouvoir de taux des administrations locales et abrogation de nouveaux impôts – dont ceux de production... tous les scénarios sont sur la table. Rapprochés de la création des nouvelles ressources budgétaires évoquées précédemment, cette dernière réforme est toutefois révélatrice de la **bascule actuellement en cours des recettes publiques illustrée par la multiplication des prélèvements obligatoires sur de nouvelles bases accompagnée d'une européanisation, voire une internationalisation, des fondements juridiques de certaines impositions, au nom de la compétitivité des**

²³ L. du 2 août 2019, relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace.

²⁴ L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) faisant passer le seuil minimal des communautés de communes de 5 000 à 15 000 habitants.

²⁵ L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010, de réforme des collectivités territoriales créant le procédé des communes nouvelles.

²⁶ L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²⁷ L. n° 2017-257, 28 févr. 2017, relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

²⁸ L. n° 2019-809, 1^{er} août 2019, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires et créant les « communes-communautés ». Cf. nouveaux art. L. 2113-9 et s. du CGCT.

²⁹ A propos de la fusion des régions par exemple, un rapport parlementaire a dénoncé « une loi mal née qui n'a pas atteint ses objectifs » (« Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) », Doc. AN, n° 2539, 18 déc. 2019, p. 7).

³⁰ L. n° 2018-32, 22 janv. 2018, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

entreprises nationales et européennes et du financement de la transition écologique. Aussi paradoxal que cela puisse paraître.

Pour que ces évolutions soient opportunes, encore faut-il toutefois améliorer la performance des finances étatiques. Ce qui suppose tout à la fois de **repenser la finalité et l'architecture des dépenses et recettes publiques : la finalité, dès lors que les États aurons plus que jamais besoin de finances publiques équitables, efficaces et efficientes, capables de trouver le bon équilibre entre ce que commande la justice distributive (pour ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises) et redistributive (pour ne laisser personne au bord de la route face, notamment, au changement climatique) dans le futur ; l'architecture, dans la mesure où les crises actuelles et à venir questionnent l'articulation des finances publiques entre les niveaux infra-étatique, étatique, supranational et sans doute international.** Le respect des critères du pacte stabilité et de croissance n'était d'ailleurs plus une priorité pour l'Exécutif sortant bien avant la crise sanitaire : « Je ne suis pas fétichiste des chiffres » avait à ce propos expliqué Gérald Darmanin au cœur du mouvement des « gilets jaune » : « 2,9 % ou 3,1 %, l'enfer n'est pas d'un côté et le paradis de l'autre »³¹ avant que, le Président Macron ne lui emboîte le pas, en expliquant que la règle des 3% relevait à ses yeux d'un « débat d'un autre siècle »³². Sans doute les pays « frugaux » restent-ils attachés au sein de l'Union européenne à une certaine orthodoxie budgétaire. Mais plusieurs alternatives existent pour les réconcilier : un rehaussement des plafonds – ce qui ferait sens s'agissant d'un seuil de déficit public « né sur un coin de table, sans aucune réflexion théorique » de l'aveu même de Guy Abeille, « l'inventeur du concept des 3% »³³ ? Une décorrélation de cette règle des 3% de déficit et de 60% d'endettement publics³⁴ ? Tout est envisageable. Dans tous les cas, un travail de refonte des indicateurs de performance servant à apprécier l'opportunité d'un budget semble aussi inévitable qu'indispensable : les

³¹ « Budget : les entreprises dans le viseur pour compenser l'abandon de la taxe carbone », *Les Échos*, 6 déc. 2018.

³² « Macron says euro zone deficit debates belong to another century », *Reuters*, 7 nov. 2019.

³³ « 3% de déficit : “Le chiffre est né sur un coin de table” », *Le Parisien*, 28 sept. 2012.

³⁴ V. les communications ci-après.

Administrations et le Parlement dans son travail de contrôle et d'évaluation³⁵ continuent de se fonder sur ceux hérités de la LOLF pour ne pas interrompre les séries statistiques et perdre les points de repère qui servent de référence d'un budget à un autre. Mais ces indicateurs semblent aujourd'hui pour certains dépassés par les enjeux de la transition écologique. A l'évaluation économique ou environnementale classique, il conviendrait ainsi de substituer une évaluation proprement « écolonomique »³⁶ de la dépense publique qui puisse apprécier de front l'impact économique et écologique des dépenses. Or cette évaluation n'existe pas encore : elle reste à inventer malgré la multiplication des budgets verts au niveau national et local : car si ceux-ci témoignent des préoccupations nouvelles des autorités face au défi à venir, leur impact réel restera incertain tant que cette évaluation « écolonomique » ne sera pas créée. De même, se pose la question de l'opportunité de multiplier les budgets annexes dans le futur, afin de davantage flécher la fiscalité écologique à la lutte contre le défi climatique : puisque la règle d'universalité l'interdit en principe.

Combien même elles auraient lieu, ces évolutions sont-elles destinées à demeurer purement hexagonales et européennes ou assistera-t-on à l'avènement d'un droit financier global, uniformisé, non pas entre tous les États de la planète, mais entre tous ceux qui seront prêts à jouer le jeu de la lutte contre le changement climatique ? Au sein de l'UE, la solution passera-t-elle véritablement par plus d'Europe budgétaire ? Par plus d'autonomie financière locale ? Par le retour de l'interventionnisme étatique ?

Ce sont à toutes ces questions – et à bien d'autres – que nous invitent à réfléchir les communications réunies ici. Elles sont importantes si l'on ne veut pas que, privé du levier budgétaire, l'État n'ait rien de plus à offrir à

³⁵ Art. 24 de la Constitution du 4 oct. 1958.

³⁶ Au sens que le juriste américain, Steve Charnovitz donne à cette expression. V. *Living in an Ecolonomy: Environmental Cooperation and the GATT*, Kennedy School of Government, Conference on International Trade Agreements and the Environment, April 1994. Cf. notre article « Quels leviers d'action de l'État face au défi climatique ? », in Robert-Cuhendet S., La sécurité climatique, *op. cit.*

ses ressortissants à l'avenir que « Du sang, du labeur, des larmes et de la sueur » pour reprendre la terrible formule de Winston Churchill.