



**HAL**  
open science

# L'épidémie de coronavirus et les finances publiques. A propos de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020

Nicolas Guillet

► **To cite this version:**

Nicolas Guillet. L'épidémie de coronavirus et les finances publiques. A propos de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020. 2020. hal-02546324

**HAL Id: hal-02546324**

**<https://hal.science/hal-02546324>**

Preprint submitted on 17 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'épidémie de covid-19 et les finances publiques.**

### **A propos de la loi de finances rectificatives du 23 mars 2020.**

Nicolas GUILLET, MCF Droit public (HDR)

Normandie Univ – CERMUD (UNIHAVRE) – CRDFED (UNICAEN)

L'Histoire retiendra que c'est le 30 janvier 2020 que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) aura déclaré que l'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19) constitue une « urgence de santé publique de portée internationale »<sup>1</sup>. Mais elle retiendra aussi et surtout que les Etats, en particulier en Europe occidentale, ont paru surpris, voire imprévoyants, débordés, voire démunis, face à l'ampleur de la crise sanitaire, incluant le manque de matériel et de personnel de soins, ainsi que la saturation subséquente du système hospitalier<sup>2</sup>. En outre, sur le plan économique et social, la réaction des Etats – en particulier au sein de l'Union européenne – a semblé désordonnée et insuffisante alors qu'il apparaissait clairement que la crise ne serait pas uniquement sanitaire mais qu'elle aurait des effets économiques et sociaux considérables, et donc des conséquences sur les finances des administrations publiques.

En France, pour faire face à un besoin immédiat de crédits, le gouvernement n'est pourtant pas juridiquement démuné. Il dispose des moyens pour agir en urgence face à une calamité sanitaire qui peut, désormais, être qualifié juridiquement d'« état d'urgence sanitaire »<sup>3</sup>. C'est d'abord la technique du décret d'avance, prévue par l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, qui peut être mobilisée en cas d'urgence, voire en cas d'urgence doublée d'une « nécessité impérieuse d'intérêt national ». Souvent, ces décrets sont intervenus pour financer des « OPEX » (opérations militaires de la France à l'étranger), de manière critiquée<sup>4</sup>. En 2006, la technique a aussi permis de disposer rapidement de crédits budgétaires dans la lutte contre l'épidémie de Chikungunya à l'île de la Réunion, ainsi que des épizooties<sup>5</sup>. Par ailleurs, la technique des « crédits globaux » permet à la loi de finances initiale d'ouvrir des « crédits non répartis » qui seront utilisés, en

---

<sup>1</sup> « Coronavirus : l'OMS qualifie l'épidémie “d'urgence de santé publique de portée internationale” », lemonde.fr, 30 janvier 2020.

<sup>2</sup> Pour le cas de la France, voir : P. Benkimoun et al., « Confinement : les vingt jours où tout a basculé au sommet de l'Etat », lemonde.fr, 20 mars 2020.

<sup>3</sup> L'état d'urgence sanitaire a été instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (*JORF* 24 mars 2020, texte n° 2).

<sup>4</sup> Cour des comptes, *Les opérations extérieures de la France 2012-2015*, Communication à la commission des finances du Sénat, oct. 2016, 160 p.

<sup>5</sup> D. n° 2006-365 du 27 mars 2006 relatif à l'épidémie de Chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire, *JORF* 28 mars 2006, texte n° 72. V. aussi : D. n° 2006-954 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, *JORF* 2 août 2006, texte n° 9.

cas de besoin, en cours d'exercice budgétaire. C'est notamment le cas de la « dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles » (LOLF, art. 7-I-1°). En 2020, le gouvernement dispose à ce titre de 424 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 124 millions d'euros de crédits de paiement<sup>6</sup>, qu'il peut utiliser sur le fondement de l'article 11 de la LOLF<sup>7</sup> pour accroître les capacités financières des administrations de l'Etat dans la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

Cependant, loin d'utiliser ces techniques budgétaires immédiates, le Gouvernement français décide à la mi-mars de modifier la loi de finances initiale pour 2020 afin d'intégrer dans la prévision budgétaire les conséquences financières pour la Nation de l'épidémie de coronavirus. Après l'avis du Haut Conseil des Finances publiques rendu le 17 mars<sup>8</sup> et la délibération du Conseil des ministres le 18 mars, le Gouvernement dépose le soir même un projet de loi de finances rectificatives à l'Assemblée nationale<sup>9</sup>. Les 19 et 20 mars, le texte est rapidement examiné par les commissions des finances des deux assemblées parlementaires et discuté en séance publique à effectif réduit (« gestes barrières » et « distanciation sociale » obligent). La loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 est publiée le lendemain de son adoption, sans que le Conseil constitutionnel n'en soit saisi<sup>10</sup>.

La loi de finances rectificatives (LFR) du 23 mars 2020 constitue pour l'essentiel un plan d'urgence pour répondre aux effets économiques de l'épidémie de covid-19 et du « confinement » de la

---

<sup>6</sup> V., au sein de la mission des « crédits non répartis », le programme 552 dans le cadre de la loi de finances pour 2020 : D. n° 2019-1493 du 28 décembre 2019 portant répartition des crédits et découverts autorisés par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, *JORF* 29 décembre 2019, texte n° 51. On ajoutera que l'art. 7-I-2° de la LOLF prévoit une seconde dotation « pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits » (programme 551 de la mission précitée). D'un montant de 16 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2020, elle permettrait d'assurer immédiatement le versement des rémunérations exceptionnelles à divers agents publics des administrations de l'Etat.

<sup>7</sup> LOLF, art. 11 : « En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. // Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »

<sup>8</sup> Avis n° HCFP 2020-1, 17 mars 2020 : <https://www.hcfp.fr/liste-avis/avis-2020-1-plfr-2020> La lettre de saisine sollicitait une remise de l'avis le jour même (§2), ce qui n'a pas permis au Haut Conseil de procéder à un examen poussé des prévisions économiques du Gouvernement.

<sup>9</sup> Projet de loi de finances rectificative pour 2020, n° 2758, Assemblée nationale. Le texte est mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale le jour même à 20h15.

<sup>10</sup> *JORF* 24 mars 2020, texte n° 1. La loi précitée n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 est publiée le même jour. Elle comprend quelques dispositions relatives aux finances publiques mais plutôt locales. Notamment, son article 9 prend les mesures dérogatoires à l'exécution, au vote et au contrôle des budgets locaux et son article 12 neutralise les règles de « reprise financière » imposées à certaines collectivités territoriales et établissements publics par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour limiter l'augmentation de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

population<sup>11</sup>, dans des montants qui dépassent d'ailleurs largement ce qu'il est admis pour un décret d'avance<sup>12</sup>. Il s'agit pour l'Etat de mettre en œuvre un budget rectificatif « tendant à mettre en œuvre des mesures d'urgence en faveur du maintien de l'activité économique pendant la crise sanitaire »<sup>13</sup>. La LFR met ainsi en œuvre deux mesures d'ampleur sans incidence budgétaire directe. D'abord, l'article 6 met en place une garantie exceptionnelle des prêts nouvellement accordés aux entreprises (non financières et immatriculées en France) par des établissements de crédit et sociétés de financement à hauteur de 300 milliards d'euros<sup>14</sup> – solution préférée à l'option de prêts directs par l'Etat<sup>15</sup>. Ensuite, l'article 7 de la loi organise un mécanisme d'assurance-réassurance par le biais de la caisse centrale de réassurance, à hauteur de 10 milliards d'euros, pour protéger les petites et moyennes entreprises contre les impayés<sup>16</sup>. On relèvera que l'intervention de l'Etat sous forme de garantie est étendue aux établissements de santé (ceux dont le financement dépend de l'activité) par une garantie de financement consécutive à la baisse de leurs recettes du fait des déprogrammations d'activité en lien avec l'épidémie<sup>17</sup>.

Sur le plan budgétaire, conformément à la fonction et l'objet de toute loi de finances rectificative, la LFR du 23 mars 2020 prend en compte, sur la base de l'évolution des prévisions économiques, les premières conséquences budgétaires de l'épidémie de covid-19, même si ce n'est que partiellement (I). Toutefois, par la précipitation gouvernementale à répondre aux conséquences économiques du confinement et de l'épidémie, elle rend difficile l'identification des crédits annoncés pour lutter contre l'épidémie (II).

---

<sup>11</sup> D. n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 (*JORF* 17 mars 2020, texte n° 2). Ce décret sera modifié une première fois par le décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 (*JORF* 20 mars 200, texte n° 27), puis abrogé et remplacé par le 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* 24 mars 2020, texte n° 7).

<sup>12</sup> Le principe du décret d'avance est notamment que les ouvertures de crédits ne doivent pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances – condition qui n'est toutefois pas mentionnée pour le cas de la « nécessité impérieuse d'intérêt national ».

<sup>13</sup> Communiqué de presse de la commission des finances du Sénat : <http://www.senat.fr/presse/cp20200320a.html> (consulté le 2 avril 2020).

<sup>14</sup> V. aussi : arr. du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'Etat aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 (*sic*) de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (*JORF* 24 mars 2020, texte n° 10 – arrêté étendu aux territoires de Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Polynésie française par un arrêté du 3 avril, *JORF* 4 avril 2020, texte n° 9).

<sup>15</sup> Cette « option aurait eu un impact immédiat très important sur les finances publiques et aurait amené une exposition très importante de l'Etat » (Projet de loi de finances rectificative pour 2020, n° 2758, précité, « Evaluation préalable de l'article 4 »).

<sup>16</sup> V. aussi : D. n° 2020-397 du 4 avril 2020 portant modalités d'application de l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2020 en vue de définir les modalités d'octroi de la garantie de l'Etat aux opérations de réassurance de certains risques d'assurance-crédit effectuées par la Caisse centrale de réassurance, *JORF* 5 avril 2020, texte n° 3.

<sup>17</sup> Ord. n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale, *JORF* 26 mars 2020, texte n° 22.

## **I – La prise en compte partielle des premières conséquences budgétaires de l'épidémie.**

La loi de finances rectificative du 23 mars 2020 intègre dans le budget prévisionnel de l'Etat la certitude de la crise économique qui entraîne une dégradation des prévisions budgétaires initiales (A). Toutefois, il apparaît que la LFR ne prend pas véritablement la mesure du déficit budgétaire à venir ni ne répond aux besoins de financement inédits des administrations publiques (B).

### **A – La dégradation des prévisions budgétaires initiales.**

L'épidémie de covid-19 marque un arrêt brutal des activités économiques, ce qui a un effet direct sur le budget de l'Etat : les ouvertures de crédits et l'estimation des recettes par la loi de finances de l'année 2020<sup>18</sup> en sont transformées.

Concernant les recettes de l'Etat, l'article 1<sup>er</sup> de la LFR du 23 mars 2020 dispose une règle générale selon laquelle, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, il est possible d'exonérer d'impositions les importations et livraisons de biens « nécessaires au secours aux populations ainsi qu'au rétablissement de la continuité des services publics et des infrastructures publiques » – ce qui a été appliqué pour l'octroi de mer et l'octroi de mer régional<sup>19</sup>.

Du fait de la contraction (déjà observée et à venir) de l'activité économique, l'article 2 de la LFR, précisé par son état A, prend acte de la prévision de la baisse mécanique des recettes, quelles que soit leur nature. En premier lieu, les recettes fiscales sont spécialement concernées, en particulier pour les impôts les plus productifs, à savoir la TVA et l'impôt sur les sociétés (plus de 3 milliards d'euros pour chacun). Au titre des recettes non fiscales, la LFR prévoit également une baisse attendue des ressources, en raison principalement du report des cessions d'actifs (la privatisation d'ADP notamment) lié à l'effondrement du marché boursier. Le compte d'affectation spéciale des « Participations financières de l'Etat » enregistre une annulation de recettes attendue de 6,98 milliards d'euros, dont 4,98 milliards compte-tenu de la baisse des recettes tirées des privatisations d'entreprises publiques (programme n° 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État ») et une baisse de dépenses de 2 milliards au titre du désendettement de l'Etat et de ses établissements publics (programme n° 732), ce qui annule l'objectif prévu en loi de finances initiale<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> L. n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, *JORF* 29 décembre 2019, texte n° 1.

<sup>19</sup> Arr. 30 mars 2020 pris en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative, *JORF* 31 mars 2020, texte n° 45 (mod. par arr. 6 avril 2020, *JORF* 11 avril 2020, texte n° 10).

<sup>20</sup> Art. 96 et état D de la L. n° 2019-1479 précitée.

Toutefois, on notera que le produit des amendes s'accroît par rapport à la loi de finances de l'année, passant d'environ 1,5 milliard d'euros à 3,85 milliards d'euros, pour partie<sup>21</sup> due à la création, par un décret du 17 mars 2020, d'une contravention réprimant la violation de l'interdiction de déplacement et des règles afférentes<sup>22</sup>.

En matière de dépenses prévisionnelles, la LFR (articles 3 et 4) et son décret de répartition<sup>23</sup> ouvrent des crédits pour apporter les nécessaires aides conjoncturelles aux entreprises, en complément des opérations de garanties déjà évoquées, afin de surmonter la crise économique.

Concernant le budget général, une nouvelle « mission », conçue comme temporaire et nommée « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », est créée à hauteur de 6,25 milliards d'euros. Elle inclut deux « programmes ». Le premier (n° 356) est intitulé « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » (5,5 milliards d'euros, cofinancés par l'Unedic) et vise à soutenir l'emploi dans les entreprises contraintes de cesser leur activité en raison du confinement de la population. Le second (n° 357) permet de financer la création d'un « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire », cofinancé par les régions (750 millions d'euros pour l'Etat), afin d'apporter une aide financière immédiate aux très petites entreprises<sup>24</sup>. S'y ajoutent 4,56 milliards d'euros au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts (programme n° 200) et 598 millions d'euros au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (programme n° 201). De même, au titre des comptes de concours financiers, et plus spécifiquement du compte des « avances à des services de l'Etat », la LFR ouvre 500 millions d'euros de crédits.

Si l'on peut être surpris que la LFR n'accroisse pas les crédits au bénéfice des administrations de l'Etat mobilisées dans la lutte contre l'épidémie<sup>25</sup>, plusieurs arrêtés du ministre de l'action et des comptes publics ont, depuis, enregistré le versement de fonds de concours, pour un total de 500 millions d'euros, au programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission

---

<sup>21</sup> Il s'agit aussi notamment du produit d'une amende infligée à Airbus : *Rapport de la Commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020*, n° 2761, Assemblée nationale, 19 mars 2020, p. 9.

<sup>22</sup> D. n° 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation de mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population, *JORF* 18 mars 2020, texte n° 7. Voir aussi : D. n° 2020-357 du 28 mars 2020 relatif à la forfaitisation de la contravention de la 5<sup>e</sup> classe réprimant la violation des mesures édictées en cas de menace sanitaire grave et de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, *JORF* 29 mars 2020, texte n° 3.

<sup>23</sup> D. n° 2020-299 du 24 mars 2020 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, *JORF* 25 mars 2020, texte n° 13.

<sup>24</sup> Ord. 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* 26 mars 2020, texte n° 39.

« Santé »<sup>26</sup>, ainsi que 130,1 millions d'euros au programme 357 précité<sup>27</sup>. En l'état, la lecture des arrêtés ministériels ne permet pas de déterminer l'origine de ces crédits<sup>28</sup>, ce qui devrait inciter à modifier la LOLF afin d'obliger le Gouvernement à informer les assemblées parlementaires de leur origine, avant toute publication de l'arrêté ministériel d'ouverture des crédits<sup>29</sup>.

Au surplus, la LFR du 23 mars 2020 ne répond pas aux besoins de financement sans précédent des administrations publiques.

## **B – L'absence de réponse aux besoins de financement inédits des administrations publiques.**

La mise en chômage partiel d'environ cinq millions de salariés pour une longue durée (leur salaire étant assuré par les finances publiques), l'augmentation des dépenses de santé, ainsi que la baisse élevée des ressources budgétaires, conduisent à un scénario d'accroissement considérable du déficit et de l'endettement publics. L'article liminaire de la LFR, qui prévoit une stabilité du déficit structurel par rapport à la loi de finances de l'année (2,2% du PIB pour 2020) enregistre un glissement du solde effectif de 2,2% PIB à 3,9% PIB<sup>30</sup>. La LFR envisage ainsi un creusement du déficit budgétaire de l'Etat de 15,4 milliards d'euros, portant le déficit annuel de 93 milliards d'euros en LFI (art. 96, II) à 109 milliards d'euros en LFR (art. 2, II)<sup>31</sup>. En outre, ces prévisions ne sont que provisoires<sup>32</sup>. Dans son avis du 18 mars dernier, le HCFP faisait état d'un « degré d'incertitude sans précédent » lié à la situation sanitaire et ses conséquences de tous ordres (§4). Les prévisions gouvernementales (un

---

<sup>25</sup> Par ex., un amendement (n° 34) présenté par les députés socialistes pour augmenter les dépenses en matière de « veille et sécurité sanitaire », au sein de la mission « Santé » (pourtant, une des politiques publiques traditionnelles de l'Etat), a été rejeté (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du jeudi 19 mars 2020 : *JOAN* (CR), 20 mars 2020, p. 2528).

<sup>26</sup> Arr. 27 mars 2020 portant ouverture de crédits de fonds de concours, *JORF* 28 mars 2020, texte n° 34 ; Arr. 3 avril 2020 portant ouverture de crédits de fonds de concours, *JORF* 4 avril 2020, texte n° 12. Voir encore : Arr. 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* 31 mars 2020, texte n° 44.

<sup>27</sup> Arr. 9 avril 2020 portant ouverture de crédits de fonds de concours, *JORF* 10 avril 2020, texte n° 10.

<sup>28</sup> Pour le programme 204, on peut imaginer que ce sont des crédits européens (voir : I. Smets, « Coronavirus : comment les Fonds structurels européens peuvent aider », *lagazette.fr*, 17 mars 2020) ; concernant le Fonds de solidarité pour les entreprises, il s'agit probablement des ressources provenant des collectivités territoriales qui devaient l'abonder à hauteur de 250 millions d'euros.

<sup>29</sup> En l'état, la LOLF (art. 51, 5°) oblige le Gouvernement à produire une annexe au projet de loi de finances de l'année « une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours ». Selon son article 54, une annexe au projet de loi de règlement présente en outre « l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ».

<sup>30</sup> A l'heure où ces lignes sont écrites, le Gouvernement annonce le dépôt d'un deuxième projet de loi de finances rectificative le 15 avril 2020.

<sup>31</sup> Sans même évoquer la dégradation du déficit des autres administrations publiques (administrations sociales et locales) de 24 milliards d'euros, relevée par le député Charles de Courson (Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du jeudi 19 mars 2020 : *JOAN* (CR), 20 mars 2020, p. 2508).

<sup>32</sup> Effectivement, à peine l'encre de la LFR du 23 mars 2020 séchée, le ministre de l'Economie et des Finances, Bruno Le Maire, annonçait que la France allait connaître en 2020 sa plus forte récession depuis 1945, en conséquence de l'épidémie (L. Alemagna, « PIB, la France va crever le plancher », *Libération*, 7 avril 2020, p. 16).

confinement limité à un mois et un retour rapide à la normale de la demande) semblaient donc improbables – quand bien même le principe de sincérité budgétaire n’apparaissait pas affecté dès lors qu’aucune intention de fausser les grandes lignes de l’équilibre déterminé par la loi de finances ne pouvait être relevée<sup>33</sup>.

Pour autant, la LFR commentée n’offre aucun remède particulier à la crise budgétaire qui se dessine. Alors que les pouvoirs publics ont, depuis de longues années, cherché à réduire les dépenses publiques et le niveau des prélèvements obligatoires<sup>34</sup>, le choc budgétaire généré par l’épidémie de covid-19 ne semble pas avoir ouvert la réflexion aux mesures pour répondre aux besoins de financement sans précédent récent des administrations publiques.

D’abord, face à la diminution attendue des ressources budgétaires, le Gouvernement a rejeté les amendements parlementaires visant à augmenter les prélèvements obligatoires sur les hauts revenus et patrimoines<sup>35</sup>. Pourtant, une hausse de la fiscalité en fonction des facultés contributives des citoyens (article 13 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen) peut constituer un levier de l’accroissement des recettes fiscales de l’Etat, ainsi que de la sécurité sociale<sup>36</sup>. C’était le cas lors de la Grande dépression et du *New Deal* aux Etats-Unis d’Amérique où la fiscalité sur les hauts revenus avait été amplement renforcée afin de financer la politique de relance économique, le taux marginal de l’impôt sur le revenu atteignant 91% en 1941<sup>37</sup>.

Ensuite, concernant les ressources de trésorerie, la LFR n’a pas prévu de modifier la nature des emprunts. Son article 2-II montre une progression de l’émission de dette, notamment à moyen et long terme, ce qui appelle deux remarques.

---

<sup>33</sup> Notons que le Haut Conseil des Finances publiques avait souligné, dans son avis précité du 17 mars, la précarité des estimations gouvernementales, ce que le ministre de l’économie et des finances ne contestait d’ailleurs pas, considérant qu’il ne pouvait pas évaluer, à ce moment précis, le coût de la « guerre économique et financière » (Bruno Le Maire, Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du jeudi 19 mars 2020 : JOAN (CR), 20 mars 2020, p. 2494-2495). Sur la sincérité, voir not. : LOLF, art. 32 ; CC, déc. n° 2006-538 DC, 13 juillet 2006, Loi portant règlement définitif du budget de 2005, §3.

<sup>34</sup> Pour un exemple récent en matière de dépenses sociales : Cour des comptes, *Rapport annuel sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale*, oct. 2019, en particulier le chapitre I sur la situation et les perspectives financières de la sécurité sociale.

<sup>35</sup> On pense en particulier à la hausse de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et de la taxe sur les transactions financières, ainsi qu’au rétablissement de la fiscalité progressive sur les revenus du capital et de l’impôt de solidarité sur la fortune (v. en ce sens plusieurs amendements déposés à l’Assemblée nationale).

<sup>36</sup> En ce sens : Collectif, « Coronavirus : “Il est temps de rebâtir un contrat social et fiscal plus juste” », lemonde.fr, 8 avril 2020. Concernant la Sécurité sociale, rappelons que la contribution sociale généralisée est considérée comme une « imposition de toutes natures » au sens de l’article 34 de la Constitution (de manière constante : CC, déc. n° 90-285 DC, 28 déc. 1990, consid. n° 9 et 24 ; déc. n° 2000-437 DC, 19 déc. 2000, consid. n° 7 ; déc. n° 2007-555 DC, 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l’emploi et du pouvoir d’achat, consid. n° 25).

<sup>37</sup> Th. Piketty, « La priorité : imposer le patrimoine », propos recueillis par J. Meckaert et J. Vettraino, *Revue Projet*, vol. 341, n° 4, 2014, pp. 58-66, note 2. Voir aussi : R. Huret, « Faire payer les riches ? Roosevelt et le difficile combat contre les hauts revenus », *Pouvoirs*, vol. 150, n° 3, 2014, pp. 69-76.



En premier lieu, l'emprunt obligataire ne constitue pas nécessairement la solution la plus adaptée à la situation. La crise épidémique marque en effet un retour en force de la puissance publique dans la tourmente sanitaire et économique qui contraste avec l'impuissance du marché économique. Aussi pourrait-il paraître envisageable que ce retour soit prolongé sur le plan des finances publiques, notamment par l'instauration d'un mécanisme pouvant s'apparenter à un emprunt obligataire permettant de fournir, rapidement, des ressources financières au budget de l'Etat. Les périodes historiques instables, marquées par la nécessité de réunir une masse importante de crédits, sont propices à l'utilisation d'un véritable outil de crise financière qui s'appuie sur la réalité économique des revenus et patrimoines élevés. La technique de l'emprunt obligataire était déjà utilisée au Moyen-Âge et sous l'Ancien régime, incluant le risque de spoliation des prêteurs<sup>38</sup> ; elle fut reprise comme instrument civique sous la Révolution française (avec l'« emprunt forcé » en l'an II<sup>39</sup> et l'an IV<sup>40</sup>) mais aussi au début du premier septennat de François Mitterrand<sup>41</sup>. Tout emprunt constitue une ressource de trésorerie (LOLF, art. 25), ayant par conséquent vocation à être remboursé, et l'opportunité d'un emprunt obligataire en période de crise financière a déjà été soulignée par le Sénat après celle de 2008<sup>42</sup>. Basé sur les contribuables inscrits au rôle des impôts français, l'emprunt obligataire évite la spéculation financière et les risques budgétaires liés à la titrisation des emprunts d'Etat réalisés sur les marchés obligataires.

La deuxième remarque porte sur l'adéquation de la réponse de l'Union européenne aux besoins de financement des Etats membres. En effet, le mécanisme européen de stabilité n'offre qu'une assistance limitée et conditionnée<sup>43</sup>, tandis que les membres de l'Union européenne refusent le principe d'un endettement commun *via* des « *coronabonds* » qui réduiraient pourtant l'exposition des Etats aux

---

<sup>38</sup> J. Mayade-Claustre, « Donner ou prêter ? Un dossier des accords du Parlement de Paris au début du XV<sup>e</sup> siècle », *Hypothèses* 2002/1, n° 5, pp. 259-265 ; M.-L. Legay, « Capitalisme, crises de trésorerie et donneurs d'avis : une relecture des années 1783-1789 », *Revue historique*, 2010, n° 655, pp. 577-608.

<sup>39</sup> Décret du 3 septembre 1793 qui établit un emprunt forcé : *Rec. Duvergier*, t. 6, Paris, 1834, 2<sup>e</sup> éd., p. 143 (voir aussi dans : *Recueil des décrets de la Convention nationale*, t. 4, Nancy, p. 628 ; ici, le texte est précédé du rapport de la commission des finances et suivi de l'instruction). Une thèse a été soutenue sur cet « emprunt de l'an II » : N. Hermann-Mascart, *L'emprunt forcé de l'an II. Un impôt sur la fortune*, Paris, Aux amateurs de Livres, 1990, 474 p. (compte-rendu par F. Hinckert dans : *Annales historiques de la Révolution française*, 1993, 291, pp. 147-148).

<sup>40</sup> Loi du 19 frimaire de l'an IV (10 décembre 1795) portant qu'il sera fait un appel de fonds, par forme d'emprunt, sur les citoyens aisés (<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6334244v/f5.image.texteImage>). Cet emprunt forcé est fondé sur une « déclaration d'urgence » (préambule), pour « subvenir aux besoins de la patrie » (art. 1<sup>er</sup>), remboursable en dix années (art. 13).

<sup>41</sup> Ord. n° 83-354 du 30 avril 1983 relative à l'émission d'un emprunt obligataire, *JORF* 3 mai 1983, p. 1353. Il s'agit d'un emprunt émis sur trois ans, au taux de 11% par an, « à la charge des contribuables à l'impôt sur le revenu dû au titre de 1981 et des redevables de l'impôt sur les grandes fortunes en 1983 » (art. 1<sup>er</sup>).

<sup>42</sup> S. Kott, « Classification des ressources publiques », *J.-Cl. adm.*, Fasc. 114, juin 2013, §12-13.

marchés financiers<sup>44</sup>. Ceux-ci sont d'ailleurs confortés par l'annonce de la Banque centrale européenne d'un programme de rachat de dette publique et privée (à hauteur de 1 000 milliards d'euros)<sup>45</sup> qui est la conséquence de l'interdiction faite à la BCE de prêter directement aux Etats<sup>46</sup>. L'assouplissement des règles de discipline budgétaire n'étant que temporaire<sup>47</sup>, le risque demeure grand d'exposer toujours davantage les Etats et les peuples européens à un envol de l'endettement public, en violation flagrante et durable de leur engagement juridique à éviter les « déficits publics excessifs ». On peut estimer qu'un nombre important d'Etats européens connaîtront un endettement si élevé (à l'instar de la Grèce après la crise financière de 2008) que l'objectif de « soutenabilité » des finances et de la dette publique<sup>48</sup> paraît dépassé. L'épidémie du covid-19 percute ainsi de plein fouet la conception néolibérale du rôle de l'Etat dans l'économie<sup>49</sup> sans que les règles juridiques qui en découlent n'offrent de solution de financement viable pour lui.

## **II – La difficile identification des crédits annoncés pour lutter contre l'épidémie.**

A côté du problème des réponses aux besoins de ressources budgétaires et de trésorerie, la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 laisse apparaître une difficulté à faire coïncider annonces médiatiques et réalités juridiques. L'examen attentif de la loi laisse apparaître que, d'une part, le financement des mesures d'urgence sanitaire est largement assuré par la Sécurité sociale (A) et, d'autre part, que d'autres textes juridiques méritent d'être adoptés de manière à honorer les engagements financiers affichés (B).

### **A – Le financement des mesures d'urgence sanitaire par la Sécurité sociale.**

---

<sup>43</sup> Plafonnée à 500 milliards d'euros pour les 19 Etats signataires, l'assistance financière du MES est surtout assortie d'une politique de « stricte conditionnalité » (considéranants 2 et 6 ; art. 3 et 12 du traité instituant le mécanisme européen de stabilité).

<sup>44</sup> L'hypothèse des « *coronabonds* » consisterait à ce que l'UE apporte une garantie commune aux emprunts des Etats réalisés sur les marchés financiers (il ne s'agirait donc pas d'un emprunt européen à proprement parler). Pour l'heure, les différents sommets européens n'ont pas permis l'adoption du principe d'un « instrument de dette commun » (refusé par l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande et les Pays-Bas).

<sup>45</sup> E. Albert, « Coronavirus : la BCE lance un plan d'urgence historique pour calmer les marchés », *lemonde.fr*, 19 mars 2020.

<sup>46</sup> TFUE, art. 123. Voir, à l'inverse, la monétisation de la dette publique liée à l'épidémie : J. Raynal, « Coronavirus : la Banque d'Angleterre va financer directement les dépenses du Royaume-Uni » : *latribune.fr*, 9 avril 2020.

<sup>47</sup> O. Baillet, « Coronavirus : L'union européenne assouplit (temporairement) la discipline budgétaire », *dalloz-actualité.fr*, 30 mars 2020. Voir aussi le communiqué de presse des ministres des 27 Etats membres, n° 173/20, 23 mars 2020.

<sup>48</sup> Voir not. : TFUE, art. 140, §1 ; Règlement modifié n° 1466/97 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, art. 2.

<sup>49</sup> Sur ce point, lire en particulier : M. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, (Cours au Collège de France. 1978-1979), Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes études », 2004, 355 p. ; P. Dardot et Ch. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, 497 p.

Alors que la colère des personnels soignants à l'égard de la pénurie de matériel médical devenait médiatiquement perceptible, le Gouvernement annonçait le jour du dépôt du projet de loi de finances rectificative 2 milliards d'euros pour les dépenses d'arrêts maladie, de masques et de rémunération des personnels soignants<sup>50</sup>. Mais pendant les débats en séance, la députée Valérie Rabault (PS) soulevait l'impossibilité de retrouver cette somme dans le texte<sup>51</sup>. En réponse, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'action et des comptes publics, Olivier Dussopt, avançait qu'il s'agissait de « dépenses sociales qui doivent s'inscrire sous ONDAM (...) [et] apparaîtront dans les comptes sociaux »<sup>52</sup>. Mais si ces 2 milliards figurent implicitement parmi les « mesures exceptionnelles » visées dans l'article liminaire de la loi de finances rectificative au titre du déficit public<sup>53</sup>, il est paradoxal juridiquement de les inclure dans la discussion du budget de l'Etat, « administration publique centrale », alors qu'ils relèvent pourtant des comptes des « administrations de sécurité sociale ».

En effet, parmi les deux milliards d'euros annoncés, une partie a été attribuée à l'Agence nationale de santé publique. L'agence, appelée « Santé publique France »<sup>54</sup>, est un établissement public à caractère administratif, sous tutelle du ministre chargé de la santé, mais désormais qualifié d'« opérateur de l'assurance maladie »<sup>55</sup>. Parmi ses missions, mentionnées à l'article L. 1413-1 du Code de la santé publique (CSP), figurent « la préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires » (5°) ainsi que « le lancement de l'alerte sanitaire » (6°). Selon le dernier alinéa du même article, Santé publique France « assure, pour le compte de l'Etat, la gestion administrative, financière et

---

<sup>50</sup> Voir le communiqué du Gouvernement à l'issue du Conseil des ministres : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-03-18/loi-de-finances-rectificative-pour-2020> (consulté le 2 avril 2020) : « Ce montant [de 45 Mds€] comporte également une provision de 2 milliards d'euros pour accompagner les soignants à l'hôpital et fournir du matériel comme les masques. Cette provision permettra également de financer le recours accru aux indemnités journalières des salariés. » Voir encore le communiqué de presse : *Bruno Le Maire et Gérald Darmanin se félicitent de l'adoption définitive du projet de loi de finances rectificative*, 20 mars 2020, n° 2084/995 : « Une provision supplémentaire de 2 Md€ de dépenses de santé est également intégrée pour couvrir les achats de matériel (masques), les indemnités journalières et la reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers. » Voir aussi : Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du jeudi 19 mars 2020 : *JOAN* (CR), 20 mars 2020, p. 2498.

<sup>51</sup> Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du jeudi 19 mars 2020 : *JOAN* (CR), 20 mars 2020, p. 2506.

<sup>52</sup> *Id.*, p. 2510.

<sup>53</sup> Rapport de la Commission des finances n° 2761, précité, p. 50. L'article liminaire, qui établit une synthèse des soldes structurel et effectif de l'ensemble des administrations publiques, constitue une obligation pour toute loi de finances de l'année, loi de finances rectificative et loi de financement de la sécurité sociale rectificative depuis la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (art. 7).

<sup>54</sup> Ord. n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique, *JORF* 15 avril 2016, texte n° 40. L'ordonnance est prise sur le fondement de l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (*JORF* 27 janvier 2016, texte n°1). Elle est complétée par le décret n° 2016-523 du 27 avril 2016 relatif à la création de l'Agence nationale de santé publique (*JORF* 29 avril 2016, texte n° 23). Les dispositions sont intégrées au Code de santé publique.

<sup>55</sup> V. le jaune budgétaire « Annexe au projet de loi de finances pour 2020 - Opérateurs de l'Etat », p. 12. L'Agence nationale de la santé publique intervenait notamment au titre du programme 204 (« Prévention, sécurité sanitaire, offre de soins ») de la mission « Santé » du budget de l'Etat.

logistique de la réserve sanitaire et de stocks de produits, équipements et matériels ainsi que de services nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves. Elle assure la gestion des réservistes sanitaires et l'animation de leur réseau. » C'est aussi « à la demande du ministre chargé de la santé » que, notamment, elle « procède à l'acquisition, la fabrication, l'importation, le stockage, le transport, la distribution et l'exportation des produits et services nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires graves. » (CSP, art. L. 1413-4)<sup>56</sup>.

Selon l'article L. 1413-12 du CSP, les ressources de Santé publique France procèdent notamment de subventions en provenance de l'Etat, de collectivités publiques, de l'Union européenne ou même d'organisations internationales, mais également d'une « dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie ». A l'origine d'ailleurs, cette dotation visait à financer uniquement les missions mentionnées au 3° et au 4° de l'article L. 1413-1 du CSP, c'est-à-dire respectivement « la promotion de la santé et la réduction des risques pour la santé » et « le développement de la prévention et de l'éducation pour la santé ». C'est donc essentiellement l'Etat qui finançait « la préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires » (5° de l'article L. 1413-1), ainsi que « le lancement de l'alerte sanitaire » (6° du même article). L'Agence avait même vu cette ressource tirée de la Sécurité sociale supprimée par l'article 48-II-1° de la LFSS pour 2017<sup>57</sup>, puis rétablie et étendue au financement de l'ensemble des missions de l'Agence par l'article 45 de la LFSS 2020<sup>58</sup>, ce qui signifie mécaniquement un basculement d'une partie du financement de l'Agence du budget de l'Etat vers celui de la Sécurité sociale.

En l'occurrence, Santé publique France a été très récemment dotée, à titre exceptionnel, de plusieurs centaines de millions d'euros : une première fois à hauteur de 260 000 000 € par un arrêté du 11 mars 2020<sup>59</sup> ; puis une seconde fois à hauteur de 860 000 000 € par un arrêté du 20 mars<sup>60</sup> (soit

---

<sup>56</sup> V. aussi l'art. R. 1413-1 CSP ; notamment, l'Agence « contribue à la préparation et à la gestion des situations de crise et à la mise en œuvre des plans de réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires, notamment en fournissant à l'Etat une expertise logistique et en mobilisant les moyens dont elle dispose » (13°).

<sup>57</sup> L. n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, *JORF* 30 décembre 2016, texte n° 1.

<sup>58</sup> L. n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, *JORF* 30 décembre 2019, texte n° 1. Le Gouvernement explique dans l'exposé des motifs de la loi qu'il entend par là-même continuer le transfert du financement des agences (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et Agence nationale de santé publique) de l'Etat à l'assurance maladie, « dans le cadre du 6ème sous objectif de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie », en vue d'une simplification du financement des agences sanitaires.

<sup>59</sup> Arr. du 11 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique, *JORF* 13 mars 2020, texte n° 27.

<sup>60</sup> Arr. du 20 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique : *JORF* 22 mars 2020, texte n° 5. Cet arrêté abroge l'arrêté du 11 mars.

quatre jours après la mise en « confinement » de la population<sup>61</sup>). Un arrêté du 30 mars 2020, abrogeant l'arrêté du 20 mars précité<sup>62</sup>, a même porté cette somme à... 4 milliards d'euros, comme annoncés par le Président de la République en marge de sa visite d'une usine de masques<sup>63</sup>. Ces arrêtés sont pris au visa de l'article 31 de la LFSS pour 2020 et de l'article R. 1413-29 du CSP qui dispose, dans son alinéa 2, que « Le montant de la dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie mentionnée à l'article L. 1413-12 est fixé par arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget. »

On peut déduire de ces éléments que, en annonçant plusieurs milliards d'euros pour faire face à la crise sanitaire, le Gouvernement a mobilisé le budget de la Sécurité sociale et non celui de l'Etat. Le constat interroge sur la procédure utilisée et la nécessité d'adopter d'autres textes complémentaires.

## **B – La nécessité d'adopter des textes complémentaires.**

Au regard de la répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement, le vote de la seule loi de finances rectificative du 23 mars 2020 est en décalage avec l'annonce de milliards d'euros de dépenses par l'exécutif.

D'abord, il apparaît nécessaire que soit votée au plus tôt une loi de financement de la sécurité sociale rectificative. En effet, l'article 34 de la Constitution dispose que « Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. » S'y ajoute l'article L.O. 111-3-II du Code de la sécurité sociale selon lequel « Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions [prises par une LFSS] ». Or, la baisse de recettes sociales étant aussi sûre que celle des recettes fiscales, et la hausse des dépenses sociales étant elle aussi garantie du fait de la crise sanitaire, ce sont donc bien les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale qui sont atteintes et qui nécessitent une loi de financement

---

<sup>61</sup> D. n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19, *JORF* 17 mars 2020, texte n° 2. On peut estimer, à cet égard, que le Gouvernement n'a pas correctement estimé les sommes attribuées à titre exceptionnel à Santé publique France pour les achats des « produits, équipements et matériels » nécessaires à la lutte contre l'épidémie de Covid-19 puisqu'il a dû en réalité les augmenter de 600 millions d'euros entre les 11 et 20 mars. Il n'a en outre pris conscience que très tardivement de la gravité de la pénurie de matériels dans les hôpitaux – ce qui est surprenant au regard des informations scientifiques déjà publiées sur l'épidémie (v. par ex. : P. Marichalar, « Savoir et prévoir. Première chronologie de l'émergence du Covid-19 » : <https://lavedesidees.fr/Savoir-et-prevoir.html> (consulté le 26 mars 2020) .

<sup>62</sup> Arr. du 30 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique, *JORF* 1<sup>er</sup> avril 2020, texte n° 24.

<sup>63</sup> « Masques : Macron souhaite "l'indépendance" de la France "d'ici à la fin de l'année" », *lemonde.fr*, 31 mars 2020. Pour reprendre les propos du Président de la République dans d'autres circonstances (lire : R. Godin, « Emmanuel Macron, l'aide-soignante et l'argent magique », *mediapart.fr*, 5 avril 2018), il s'agit ici véritablement d' « argent magique » dès lors que le Gouvernement laisse la sécurité sociale dépenser sans compter.

de la sécurité sociale rectificative. Avec une progression immédiate des dépenses sociales de plusieurs milliards d'euros (sans que l'on sache d'ailleurs si les 4 milliards d'euros annoncés par le Président de la République s'ajoutent ou bien incorporent les 2 milliards annoncés le 18 mars), l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) fixé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 est complètement dépassé, et ce d'autant plus que le montant annuel de l'ONDAM ne doit pas excéder le chiffre annuel établi par la loi de programmation n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (art. 12-II). Il appartient donc au Parlement de modifier ces textes<sup>64</sup>.

L'enjeu est d'autant plus important que, sur les deux milliards d'euros annoncés le 18 mars 2020, seuls 860 millions d'euros sont consacrés aux achats de matériels (arrêté du 20 mars). Le surplus devrait être utilisé pour le paiement des arrêts maladie, le versement des indemnités journalières ou encore les « mesures de reconnaissance » pour le personnel médical (majoration des heures supplémentaires ; versement d'une prime exceptionnelle)<sup>65</sup>.

Toutefois, l'ONDAM n'étant qu'un objectif, il s'agit davantage d'un outil de régulation de la dépense sociale, correspondant à la « gouvernance par les nombres » décrite par Alain Supiot<sup>66</sup>, que d'un montant de crédits limitatifs. Par conséquent, toutes les dépenses d'indemnités journalières et autres dépenses d'assurance maladie liées aux arrêts de travail et décès liés aux contaminations par le covid-19 sont nécessairement payées (au sens comptable du terme) car il s'agit de prestations sociales. Il est donc surprenant que le Gouvernement les présente comme incluses dans les 2 milliards annoncés.

D'autre part, le sujet de la rémunération des personnels soignants doit distinguer les mesures financières liées au mérite des personnels hospitaliers<sup>67</sup> et celles liées à la revalorisation des carrières de la fonction publique. Sur ce dernier point, les faibles rémunérations des fonctionnaires se vérifient en particulier parmi le personnel hospitalier : par exemple, un infirmier de bloc opératoire commence sa

---

<sup>64</sup> Voir, en ce sens, l'intervention du député Charles de Courson : Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du jeudi 19 mars 2020 : *JOAN* (CR), 20 mars 2020, p. 2501.

<sup>65</sup> Au Sénat, le ministre de l'action et des comptes publics Gérard Darmanin déclare : « une provision supplémentaire de 2 milliards d'euros au titre des dépenses de santé est intégrée pour couvrir les achats de matériel à destination des hôpitaux publics et des personnels de santé, les indemnités journalières et la reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers *via* le paiement de chaque heure supplémentaire ». Plus tard dans la discussion, le sénateur Antoine Lefèvre (LR) reprend ces éléments : « 2 milliards d'euros de dépenses de santé, soit le paiement des arrêts maladie, *via* la hausse de l'ONDAM, l'achat de masques, le versement des indemnités journalières et les mesures de reconnaissance pour le personnel médical. » (Sénat, séance du 20 mars 2020, *JO S* (CR), 21 mars 2020, respectivement p. 2696 et 2705).

<sup>66</sup> A. Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, (Cours au collège de France. 2012-2014), Paris, Fayard, coll. « Poids et mesures du monde », 2015, not. p. 228-229.

<sup>67</sup> Sur ce point, le Gouvernement n'a pas accepté la proposition du rapporteur général de la Commission des finances du Sénat visant à la défiscalisation et la désocialisation des différentes rémunérations complémentaires versées aux travailleurs

carrière autour de 2 000€ brut/mois et un aide-soignant hospitalier à 1541,70€ brut/mois. Or, les fonctionnaires hospitaliers sont rémunérés sur le fondement de textes législatifs et réglementaires qu'il appartient à l'exécutif, selon la répartition des compétences entre Président de la République et Premier ministre, de modifier ou de faire modifier par le Parlement. L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983<sup>68</sup> et l'article 77 de la loi du 9 janvier 1986<sup>69</sup>, qui fixent les conditions de la rémunération des fonctionnaires hospitaliers, sont ainsi complétés par un décret du 24 octobre 1985<sup>70</sup> qui détermine notamment la valeur du point d'indice<sup>71</sup> à partir duquel sont calculés les traitements des fonctionnaires. De même, les statuts particuliers des personnels hospitaliers fixent l'échelle indiciaire des corps de fonctionnaires, ainsi que les conditions d'avancement d'échelon et de grade ; les modifier permettrait de revaloriser de manière rapide leur traitement mais nécessite l'intervention des autorités de l'Etat. Nul doute, donc, que l'épidémie de covid-19 continuera à faire parler d'elle sur le terrain des finances publiques.

Nicolas Guillet

Maître de conférences de droit public (HDR)

Normandie Univ, Membre du Cermud (UNIHAVRE), Chercheur associé au CRDFED (UNICAEN).

---

dont le secteur d'activité professionnel n'est pas à l'arrêt (voir les débats : Sénat, séance du 20 mars 2020, *JO S* (CR), 21 mars 2020, p. 2710-2715).

<sup>68</sup> L. n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>69</sup> L. n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

<sup>70</sup> D. n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

<sup>71</sup> Cette valeur n'a pas été revalorisée depuis le décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation (*JORF* 26 mai 2016, texte n° 24).