

LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

Est-il bien sérieux de parler de « contrainte budgétaire » à propos d'un État dont le déficit a atteint un niveau historique en 2020 et qui s'est doté d'un plan de relance de l'économie de 100 milliards d'euros afin de répondre à la crise résultant de l'épidémie de Covid-19 ? Un État qui, plus que jamais, a entendu jouer un rôle d'« assureur en dernier ressort » à l'égard des autres acteurs publics – les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale – mais aussi de l'ensemble de l'économie.

83

Même en faisant abstraction de ce contexte si particulier, le doute quant à l'existence d'une contrainte budgétaire pesant sur l'État ne serait pas moins grand puisque, avant même cette crise, la France connaissait des déficits publics chroniques depuis 1975 et voyait en conséquence le montant de sa dette publique continûment augmenter, pour avoisiner celui de sa production nationale.

Pourtant, personne ne peut raisonnablement soutenir, en sens inverse, que la France baignerait dans l'opulence budgétaire et que l'État aurait toute latitude financière pour mettre en œuvre les politiques qui lui incombent. Bien au contraire, à partir du début des années 2000 notamment, la plupart des gouvernements ont, par-delà leurs différences, cherché à freiner l'évolution des dépenses publiques. Les plans d'économies se sont succédé et ont concerné la quasi-totalité des domaines de l'action publique. De nombreuses institutions, telles que les commissions des finances des assemblées, la Cour des comptes ou l'Union européenne, ne cessent d'appeler l'État à rétablir l'équilibre des finances publiques. Le temps des « Trente Glorieuses » apparaît ainsi bien lointain.

Compte tenu de ce double constat, la question de savoir dans quelle mesure l'action de l'État est limitée par des considérations budgétaires appelle une réponse en deux temps : si, en apparence, cette action ne

semble entravée par aucune contrainte budgétaire effective, une telle contrainte existe pourtant bel et bien et n'a rien de théorique.

UNE CONTRAINTE APPAREMMENT VIRTUELLE

Restaurer l'équilibre des finances publiques est un programme électoral rarement vendeur. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les préoccupations budgétaires ne constituent pas la priorité des pouvoirs publics. On pourrait alors s'attendre à ce que, à défaut d'une pression politique en ce sens, les exigences budgétaires s'imposent à l'État par d'autres voies. Cependant, il n'en est rien, ni au niveau juridique, ni même au plan économique.

Ni contrainte juridique...

84 Si, comme on le verra plus loin, une contrainte budgétaire pèse sur l'État, celle-ci ne résulte pas du droit budgétaire. En effet, en dépit des nombreuses réglementations régissant les finances publiques, aucune véritable contrainte juridique ne s'exerce sur la politique budgétaire française¹.

Les règles européennes de première génération – les fameux « critères de Maastricht » – sont certes bien réelles. Toutefois, d'une part, il est assez largement admis aujourd'hui que la limite de 3 % du produit intérieur brut encadrant le déficit public des États membres de la zone euro ne répond à aucune justification théorique solide, ce qui n'incite pas à la respecter spontanément. D'autre part, cette limite a, comme celle de 60 % du PIB applicable à la dette publique, régulièrement été méconnue, sans que cela entraîne de sanction de la part de l'Union européenne, spécialement lorsque étaient en cause de grands États. La France a par exemple bénéficié, en 2003, d'une suspension de la procédure pour déficit excessif qui la visait.

C'est d'ailleurs en raison de leur insuffisante efficacité pratique que ces critères ont été complétés par une deuxième génération de règles. Celles-ci se caractérisent par un grand foisonnement : elles résultent de diverses normes de droit européen dérivé adoptées en 2011 et 2013, appelées « *six-pack* » et « *two-pack* ». Elles présentent également une complexité certaine, tant du point de vue procédural (le mécanisme de « semestre européen » doit s'articuler avec les processus budgétaires nationaux) que sur le fond : limitation du déficit structurel, respect d'une trajectoire d'ajustement structurel, cantonnement de l'augmentation annuelle des

1. Sur la contrainte juridique, voir, *supra*, François Brunet, « La contrainte du droit », p. 71-82.

dépenses publiques, réduction graduelle de la dette publique, etc. Même si la France, comme les autres États membres, s'efforce de respecter ces multiples prescriptions, celles-ci ne sont pas dénuées de souplesse et, par leur complexité même, offrent des marges de manœuvre. En somme, malgré tout cet encadrement européen, le budget de la France continue de se décider à Paris, et non à Bruxelles.

Quant aux contraintes du droit interne, elles s'exercent bien davantage sur la procédure budgétaire – c'est-à-dire l'élaboration des textes financiers, qui répond à un savant partage des rôles entre l'exécutif et le Parlement – que sur la politique budgétaire. Ainsi, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a modernisé les processus financiers sans préjuger de l'orientation des politiques à mener². Si des lois de programmation des finances publiques, qui « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », ont été consacrées dans la Constitution en 2008, leur contenu ne lie nullement le législateur financier lorsque, chaque année, il adopte la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Aucune norme ne l'oblige davantage à respecter un principe d'équilibre, entendu comme l'absence de déficit (à la différence des collectivités territoriales, qui sont légalement tenues de présenter en équilibre leur budget de fonctionnement). Le Conseil constitutionnel n'a, dès lors, jamais sanctionné une loi de finances au motif que le déficit ou la dette de l'État était trop élevé.

85

Une telle situation ne doit pas surprendre, tant le pouvoir budgétaire se prête mal à un encadrement par les normes juridiques. Une règle souple (ainsi d'un objectif indicatif de dépenses) ou complexe (comme la limitation du déficit structurel) risque de se révéler peu efficace. Mais une règle stricte et simple, *a priori* plus opérante, s'expose à être jugée excessivement paralysante au moment où elle devrait précisément s'appliquer, ce qui peut alors conduire à sa modification ou à l'introduction de dérogations permettant de la contourner. Ce fut par exemple le cas des reports, par voie de lois organiques adoptées en 2011 et 2020, de la date de remboursement total de la dette cantonnée dans la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

... *ni contrainte économique*

Il serait tentant, dans ces conditions, d'en déduire que la contrainte budgétaire tient tout entière dans la réalité économique. En d'autres termes,

2. Cf. Jean-Pierre Camby et Gérald Sutter (dir.), *Le Budget de l'État : la LOLF*, 4^e éd., Paris, LGDJ, 2019.

c'est, non pas en droit, mais en pratique que la contrainte s'exercerait sur l'État, à l'instar d'un ménage qui doit se « serrer la ceinture » en fin de mois ou d'une entreprise tenue de réduire ses coûts afin d'assurer son développement.

Toutefois, quoique fréquentes dans le débat public, de telles analogies présentent de sérieuses limites : l'État n'est ni une famille³, ni une entreprise. Sa durée de vie est illimitée. Il détient le monopole du pouvoir de lever l'impôt. Les conditions financières auxquelles il peut emprunter sont ainsi sans commune mesure avec celles des autres agents économiques.

86 Cette capacité d'emprunt n'est certainement pas infinie. Néanmoins, en dépit des fréquents appels à combattre les déficits et à réduire la dette publique française avant qu'elle n'atteigne tel ou tel niveau jugé insupportable ou « insoutenable » (on y reviendra plus loin), ces supposées limites sont toujours dépassées, puis repoussées en conséquence.

Ainsi, il y a une quinzaine d'années, le médiatique « rapport Pébereau » s'alarmait de ce que la dette publique ait, par deux fois (en 2003 et 2004), franchi la limite européenne de 60 % du PIB et soulignait que, depuis 1980, cette dette avait été multipliée par cinq pour atteindre plus de 1 100 milliards d'euros⁴. Il fustigeait la « préférence pour la dépense publique » de la société française et notait que la poursuite d'un tel mouvement « nous exposerait [...] à un risque réel d'asphyxie financière ». Les conséquences en étaient tirées quelques mois plus tard, sous l'impulsion de Thierry Breton, ministre des Finances et commanditaire du rapport, par l'affectation d'une partie des recettes de privatisation des sociétés autoroutières au rachat de titres de dette de l'État. En réaction à un taux d'endettement public qui avait atteint les deux tiers du PIB en 2005, niveau déjà jugé insupportable par beaucoup, cette opération avait permis à l'endettement de la France de connaître une « diminution historique »⁵ (de l'ordre de deux points de PIB, soit 20 milliards d'euros), qui se voulait le signe, pour l'avenir, d'une intransigeance à l'égard de tout nouveau dérapage des finances publiques.

3. Sur les racines d'une certaine « conception familialiste de la gestion publique », cf. Michel Bouvier, « Équilibre budgétaire et Covid-19 : de la vanité d'un principe » (éditorial), *Revue française de finances publiques*, n° 151, 2020, p. v.

4. *Rompres avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, rapport remis au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie par la commission présidée par Michel Pébereau, décembre 2005.

5. Selon les termes du ministre (compte rendu des débats de l'Assemblée nationale, première séance du 17 octobre 2006).

Depuis, pourtant, la dette publique française n'a cessé d'augmenter. En 2009, le taux d'endettement avait bondi de près de vingt points de PIB, du fait de la récession mondiale consécutive à la crise financière des *subprimes* et des dispositions prises par l'État pour y remédier. Faisant fi de toute contrainte budgétaire, la France, comme la plupart des États concernés, a alors adopté un plan de relance de l'économie et d'importantes mesures de soutien au secteur bancaire. Cette crise s'est, ainsi, soldée par une forme de transfert de dettes privées sur les dettes publiques souveraines.

Encore cette intervention exceptionnelle dans l'économie était-elle présentée, à l'époque, comme « la dernière fois » que l'État pourrait recourir à l'expédient de l'accroissement de l'emprunt pour faire face, non seulement à ses engagements budgétaires habituels, mais aussi à la survenance d'autres chocs conjoncturels.

Dix ans plus tard, cependant, la crise sanitaire causée par l'épidémie de Covid-19 a porté les dettes publiques souveraines à des niveaux inimaginables en temps normal⁶. À l'instar des autres États, les pouvoirs publics français ont alors énergiquement récusé toute contrainte budgétaire et décidé de prendre les mesures sanitaires et économiques qui s'imposaient, cela « quoi qu'il en coûte »⁷. Le bond de la dette publique de 98 % à environ 120 % du PIB entre 2019 et 2020⁸ a d'ailleurs rendu parfaitement anecdotique le franchissement du seuil de 100 %, autrefois présenté comme une forme d'interdit symbolique – franchissement qui, n'en déplaise aux superstitieux, n'a pas eu plus de conséquences que l'avènement de l'an 2000 ou le passage effectif du franc à l'euro.

Fait remarquable lors de ces deux crises, les comptes publics ne se sont pas contentés d'enregistrer les effets négatifs de la récession économique, c'est-à-dire des pertes de recettes fiscales et une augmentation des dépenses sociales. Loin des traditionnels discours prônant la « rigueur » ou le « sérieux » budgétaire, les finances publiques ont aussi été mobilisées au service du soutien de l'activité et de plans de relance de l'économie. Cette réhabilitation – ponctuelle ? – de la dépense publique a, de surcroît, eu

87

6. Sur cette crise sanitaire, voir, *infra*, Jacques Chevallier, « L'État à l'épreuve du coronavirus », p. 109-120.

7. « Le gouvernement mobilisera tous les moyens financiers nécessaires pour porter assistance, pour prendre en charge les malades, pour sauver des vies quoi qu'il en coûte. [...] tout sera mis en œuvre pour protéger nos salariés et pour protéger nos entreprises quoi qu'il en coûte, là aussi. [...] L'ensemble des gouvernements européens doit prendre les décisions de soutien de l'activité puis de relance quoi qu'il en coûte » (adresse aux Français du président de la République, 12 mars 2020).

8. Alors que le ratio d'endettement public avait légèrement reflué entre 2017 et 2018, passant de 98,3 % à 98,1 % du PIB, et qu'il s'était stabilisé à ce niveau en 2019.

lieu non pas contre l'Union européenne, généralement présentée comme une source de contrainte budgétaire, mais avec son plein appui. C'est ainsi qu'en mars 2020 a été activée, de façon inédite, la clause générale permettant de déroger aux règles de discipline budgétaire du Pacte de stabilité et de croissance⁹. L'Union européenne a, en outre, adopté un plan de relance historique de 750 milliards d'euros.

88 Enfin, au-delà des réactions aux crises, on doit constater que, même en des temps plus calmes, la constance de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques ne fait pas obstacle à ce que, exceptionnellement, certaines dépenses puissent déroger aux normes budgétaires habituelles, ce dont témoigne, par exemple, le programme d'investissements d'avenir lancé en 2010. La même constance n'empêche pas davantage d'autres formes d'interventions publiques, telles que les « dépenses fiscales » – qui représentent chaque année pour l'État environ 100 milliards d'euros de recettes en moins.

Au total, il n'est donc pas rare que les normes et objectifs censés encadrer la politique budgétaire soient adaptés, modifiés, contournés ou tout simplement méconnus. Quant aux limites présentées comme économiquement impératives, elles sont fréquemment dépassées, au point que le déficit et la dette publique puissent atteindre des niveaux insoupçonnés. Toutefois, on se tromperait en concluant à la totale liberté de l'État au niveau budgétaire : l'existence d'une contrainte en la matière est, au contraire, avérée.

UNE CONTRAINTE BIEN RÉELLE

Il est possible de distinguer deux types de contrainte budgétaire. La première, qu'on peut qualifier de macro-budgétaire, correspond à la préoccupation de long terme de garantir la solvabilité de l'État, c'est-à-dire sa capacité à honorer l'ensemble de ses engagements financiers. Cette contrainte en justifie une seconde, micro-budgétaire celle-ci, qui s'exerce à plus court terme et pèse directement sur la plupart des domaines de l'action publique.

Une contrainte macro-budgétaire à long terme

Le fait que la France ait pu, sans grands dommages, financer ses déficits sans discontinuer pendant quarante-cinq ans n'a rien d'immuable. Et

9. Cf. Christophe Pierucci et Gérald Sutter, *Manuel de finances publiques*, Paris, PUF, 2020, p. 86-87, § 76.

l'augmentation continue de son endettement ne peut sans doute infiniment perdurer. Quoiqu'elle n'ait pas été atteinte à ce jour, une limite existe bel et bien. C'est celle que signifient les marchés financiers à un État lorsqu'ils refusent de lui consentir de nouveaux prêts ou, plutôt, lorsqu'ils ne veulent plus le faire qu'en exigeant en contrepartie une exorbitante « prime de risque », qui n'est rien d'autre que le prix de leur défiance. Voilà pourquoi est si grande l'attention portée aux évaluations de la situation financière des États faites par les agences de notation et aux écarts de taux entre les emprunts souverains.

Le cas de la crise grecque de 2008 fournit une bonne illustration de la matérialisation d'une limite à la capacité d'emprunter¹⁰. En raison de l'ampleur du déficit de l'État grec et de l'emballlement de sa dette, les prêteurs ont exigé à son égard des taux d'intérêt tels qu'il a dû renoncer à se financer sur les marchés et, dès lors, appeler à l'aide la communauté internationale afin d'éviter le défaut de paiement et la faillite. Ce n'est qu'au terme d'une décennie, marquée par plusieurs plans de soutien et par une douloureuse austérité budgétaire, que la Grèce a pu, à nouveau, emprunter auprès des marchés.

89

D'une manière plus générale, au-delà du cas grec, les suites de la crise économique de 2008 ont montré la fragilité des ressources de financement des États. Si la crise a pu être surmontée grâce à l'aide publique apportée au secteur privé, notamment aux systèmes bancaires, le spectaculaire accroissement des dettes publiques qui s'est ensuivi a provoqué de grandes tensions au sein de la zone euro. Il en a résulté, en particulier, une forte augmentation des taux d'intérêt exigés sur les obligations émises par les États jugés les moins solvables – alors péjorativement surnommés les « *Piigs* » (Portugal, Irlande, Italie, Grèce, Espagne).

Le fait que la France n'ait pas excessivement pâti de cette « crise des dettes souveraines » ne la met pas à l'abri de tels écueils. Sans aller jusqu'à la situation paroxystique de la Grèce, qui s'est trouvée *de facto* privée de toute possibilité d'emprunter souverainement, le risque auquel est exposée la France – comme beaucoup de ses voisins européens – est celui d'être conduite, d'année en année, à devoir payer de plus en plus d'intérêts à ses créanciers (la fameuse « charge de la dette ») au point d'évincer l'essentiel des autres dépenses nécessaires au financement des politiques publiques.

10. Même si les facteurs de cette crise ne se résument pas à la situation de l'endettement public, mais tiennent aussi à un manque de confiance dans les outils statistiques et dans le système fiscal de cet État.

Dans une telle situation, la dette publique finirait par devenir économiquement « insoutenable »¹¹. La contrainte budgétaire prendrait alors son sens maximal, celui d'obliger l'État à changer de politique, à la seule fin de maintenir sa solvabilité. Concrètement, il serait tenu de renoncer à certaines dépenses, donc à certaines priorités de l'action publique, tout en recourant davantage à l'impôt (en dépit d'un niveau de prélèvements obligatoires déjà élevé). Ce basculement vers l'austérité budgétaire s'imposerait indépendamment même des choix exprimés dans les urnes par les citoyens.

90 Telle n'est heureusement pas la situation en ce début d'année 2021. La France est, dans l'ensemble, perçue par les investisseurs économiques comme un État stable et un débiteur solide. Elle n'a plus fait défaut sur sa dette depuis la « banqueroute des deux tiers » de 1797¹². Le poids des intérêts de la dette publique, certes impressionnant en valeur absolue (autour de 40 milliards d'euros chaque année), demeure globalement stable rapporté au PIB. Il est même en diminution depuis 2012, à la faveur de taux d'intérêt historiquement bas – voire parfois négatifs, certains investisseurs étant prêts à payer pour prêter à l'État, dont les titres sont considérés comme une valeur refuge – et en raison d'une politique monétaire de la Banque centrale européenne particulièrement accommodante (notamment par ses rachats de titres de dette publique sur le marché secondaire).

Rien ne garantit toutefois qu'il en aille perpétuellement ainsi, d'autant que chaque nouvelle crise fait franchir à l'endettement public un nouveau palier, dont il est toujours difficile de redescendre. Éviter la réalisation de scénarios noirs tels que ceux décrits plus haut oblige donc l'État à garantir, notamment aux yeux de ses partenaires et des marchés, la soutenabilité de ses finances publiques. C'est précisément à cette fin que s'exerce une autre forme de contrainte budgétaire, celle-ci dans la

11. Il existe plusieurs méthodes permettant de mesurer cette soutenabilité, qui s'apprécie à plus ou moins long terme. Par exemple, la Commission européenne utilise, notamment, un indicateur mesurant l'écart entre le niveau effectif de déficit primaire structurel (c'est-à-dire le déficit neutralisé du poids des intérêts de la dette et des effets de la conjoncture économique) et le niveau théorique de déficit qui permettrait à la dette de revenir à 60 % du PIB en quinze ans puis de se stabiliser à ce niveau. À l'aune de cet indicateur, et avant même la crise sanitaire, la France était classée parmi les États « à risque élevé ».

12. Le 30 septembre 1797, afin d'assainir la situation financière du pays, une loi convertit les deux tiers des créances publiques en bons au porteur dénués de toute valeur, tandis que seul le tiers restant est garanti par l'État (ce qui lui vaut la qualification de « tiers consolidé »), qui l'inscrit au « grand livre de la dette publique » créé en 1793 par le conventionnel Cambon. Cette annulation de fait des deux tiers de la dette publique a longtemps entretenu une défiance des épargnants à l'égard de l'État.

réalité du quotidien. Autant dire que la crédibilité budgétaire de l'État à long terme a un prix, qui se paie à court terme.

Une contrainte micro-budgétaire de court terme

L'un des paradoxes de la situation française est que la répétition des déficits annuels n'est pas le fruit d'un laxisme budgétaire, par lequel le pays se laisserait aller à des dépenses dispendieuses sans se soucier des conséquences.

Bien au contraire, depuis plusieurs années, des plans d'économies sont mis en œuvre par les gouvernements successifs, par-delà les alternances politiques. Hors du cas exceptionnel, déjà évoqué, de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, la maîtrise des dépenses est une constante de la politique budgétaire et touche chacun des pans de l'action publique.

À cet égard, il suffirait d'interroger n'importe quel ministre pour l'entendre témoigner de la réalité de la contrainte budgétaire dans le secteur dont il a la charge, aussi bien dans l'exécution de la loi de finances de l'année que dans la préparation de celle de l'exercice suivant. *A fortiori* en serait-il de même du point de vue des différents gestionnaires publics, dont beaucoup se plaignent de se retrouver « à l'os », c'est-à-dire sans marge de manœuvre budgétaire pour mettre en œuvre les politiques publiques qui leur sont confiées. Le constat serait bien sûr identique s'agissant des bénéficiaires de ces politiques, tels que les allocataires de prestations sociales ou les usagers des services publics.

C'est ainsi par exemple que, depuis le milieu des années 2000, se sont continûment succédé différents processus, aux formes et appellations diverses, mais visant tous, explicitement ou non, à réduire les dépenses publiques : « audits de modernisation » en 2005, puis « révision générale des politiques publiques » à compter de 2007, à laquelle ont succédé en 2012 la « modernisation de l'action publique » et les « revues de dépenses », puis, à partir de 2017, le programme « Action publique 2022 ».

Au-delà de ces divers exercices, plus ou moins fructueux, les gouvernements successifs ont mis en place, et reconduit chaque année, un processus plus général de maîtrise des dépenses de l'État, qui se déroule à la fois lors de la construction du budget et au stade de son exécution. Il prend la forme de « normes de dépense », définies dans les lois de finances et, désormais, dans les lois de programmation des finances publiques. Sa mise en œuvre passe soit par des réformes structurelles, qui agissent durablement sur le montant des dépenses dans le domaine en cause, soit par la technique plus rudimentaire du « coup

de rabet », consistant à écrêter forfaitairement tout ce qui dépasse un certain niveau.

Cette politique d'économies budgétaires n'est pas limitée à l'État. Compte tenu de l'importance des dépenses sociales, elle concerne également les organismes de sécurité sociale, pour lesquels elle se matérialise notamment par l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Elle concerne aussi les collectivités territoriales, moins promptes qu'auparavant à revendiquer l'exercice de compétences nouvelles, dans la mesure où elles subissent les diminutions des dotations de l'État et sont appelées à contractualiser avec lui sur des engagements de réduction de leurs dépenses.

Si cette contrainte budgétaire s'exerce parfois discrètement¹³, ses effets au quotidien sont bien réels. Une raréfaction certaine des ressources publiques est ainsi régulièrement observée dans nombre de secteurs, de la justice à l'hôpital en passant par les services publics locaux. Elle touche une multitude d'acteurs (aides aux entreprises, financement des associations, gel du point d'indice dans la fonction publique) et se traduit par des transformations de l'appareil étatique : suppressions d'emplois, réforme de l'administration territoriale, réorganisation du réseau diplomatique et consulaire, etc. Globalement, avant la crise sanitaire, le taux moyen d'augmentation en volume (c'est-à-dire déduction faite de l'inflation) de la dépense publique avait ainsi été réduit environ de moitié entre la décennie 2000 et la décennie 2010.

Cette situation n'est pas sans paradoxe, dès lors que la part des dépenses publiques dans la richesse nationale reste, chaque année, à des niveaux élevés (autour de 57 % du PIB), du fait de leur dynamique d'évolution « naturelle » et de la faiblesse de la croissance économique.

Il en résulte une forme de « double peine » par laquelle l'endettement public continue de progresser alors même qu'une contrainte s'exerce bel et bien dans les arbitrages budgétaires et dans la réalité de l'action publique. La politique budgétaire contemporaine, ainsi, a ceci de décourageant qu'elle s'apparente à une potion amère qui ne guérit pas le malade, tout en étant indispensable à son maintien en vie.

Il en résulte également que tous les efforts budgétaires de court terme sont fournis au nom d'une menace – celle de l'insolvabilité de l'État – dont, pour sérieuse qu'elle soit, il n'est pas certain qu'elle se réalise et

13. Sur cette discrétion, cf. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « La politique d'ajustement budgétaire en France (2007-2012). Institutions et stratégies d'évitement du blâme », *Revue internationale des sciences administratives*, 2015, vol. 81, n° 3, p. 523-547.

qui ne se profile qu'à long terme. Ce décalage est probablement l'une des explications de l'absence de consensus, dans le débat public, sur les questions budgétaires.

Pour finir, le bouleversement des équilibres financiers provoqué par la crise sanitaire rend plus difficile encore la restauration des marges de manœuvre budgétaires de l'État¹⁴. À cet égard, une chose semble acquise : il ne paraît pas possible de s'en remettre au seul « rebond » mécanique de la croissance économique, laquelle doit non seulement composer avec les pertes de production potentielle causées par la crise mais aussi être conciliée avec – autre contrainte – les défis environnementaux liés au changement climatique.

BIBLIOGRAPHIE

- Pouvoirs*, n° 142, *Les États sous contrainte économique*, Paris, Seuil, 2012 (en accès libre sur Revue-Pouvoirs.fr).
- Philippe BEZES et Alexandre SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- Jean-Pierre CAMBY et Gérald SUTTER (dir.), *Le Budget de l'État : la LOLF*, 4^e éd., Paris, LGDJ, 2019.
- Benjamin LEMOINE, *L'Ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.
- Christophe PIERUCCI et Gérald SUTTER, *Manuel de finances publiques*, Paris, PUF, 2020.

14. À titre de comparaison, rappelons qu'en 2010 la sortie de la crise des dettes souveraines a donné lieu, dans la plupart des États européens, à des politiques de rigueur budgétaire qui ont ensuite freiné la reprise économique. Cf. Christophe Pierucci et Gérald Sutter, *Manuel de finances publiques*, *op. cit.*, p. 65, § 54.

R É S U M É

Analyser la contrainte budgétaire pesant sur l'État revient à dissiper un faux-semblant. En première analyse, que l'on adopte un point de vue juridique ou économique, une telle contrainte apparaît largement virtuelle, ce dont témoignent d'ailleurs la dynamique d'augmentation et le niveau actuel de l'endettement public. Pourtant, la volonté de rétablir l'équilibre budgétaire afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques a conduit l'État à mettre en œuvre, avec constance, une politique de maîtrise des dépenses publiques. Ainsi, l'existence d'une contrainte budgétaire à long terme justifie l'exercice d'une contrainte budgétaire à court terme, dont les effets sont bien réels.