

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Covid-19, droit budgétaire et droit des finances publiques

Bayenet, Benoît; Bourgeois, Marc; Lachapelle, Amelie

Published in:

Le droit public belge face à la crise du COVID-19

Publication date:

2022

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Bayenet, B, Bourgeois, M & Lachapelle, A 2022, Covid-19, droit budgétaire et droit des finances publiques. dans *Le droit public belge face à la crise du COVID-19: quelles leçons pour l'avenir ?*. Larcier , Bruxelles, pp. 709-748.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

COVID-19, DROIT BUDGÉTAIRE ET DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

Benoît Bayenet

Professeur à l'Université libre de Bruxelles et à l'Université de Liège,
président du Conseil central de l'économie

Marc Bourgeois

Professeur ordinaire à l'Université de Liège et coprésident
du Tax Institute de l'ULiège.

Amélie Lachapelle

Chargée d'enseignement à l'Université de Namur
et chercheuse senior au CRIDS/NaDI (UNamur)

Le souci d'équilibre des finances publiques est bien malmené depuis le début de la crise sanitaire du Covid-19. Les conséquences se feront sentir sur le long terme.

Comme l'indique la Banque nationale de Belgique (B.N.B.), « pour la première fois dans l'histoire moderne, une pandémie a été l'unique facteur à l'origine d'une crise économique mondiale d'envergure. Il s'agit de la crise la plus synchronisée jamais observée, tous les grands pays, à l'exclusion de la Chine, étant entrés en récession en 2020. Cette crise est, en outre, la plus profonde depuis la Seconde Guerre mondiale »¹. L'impact sur le P.I.B. mondial est plus de deux fois supérieur à celui observé en conséquence de la crise financière de 2008². En Belgique, l'activité économique a diminué de 6,3 % en 2020³.

1. BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, *Rapport 2020*, p. 44, www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2020/fr/t1/rapport2020_ti_complet.pdf.

2. CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS », *Avis en préparation du programme de stabilité 2021-2024*, avril 2021, p. 13, www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-en-preparation-du-programme-de-stabilite-2021-2024.

3. BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Perspectives économiques 2021-2026*, juin 2021, pp. 34 et s., p. 3, www.plan.be/uploaded/documents/202106241310210.FOR_MIDTERM_2126_12448_F.pdf.

Les interventions des autorités belges, aux différents niveaux de pouvoir, en vue de maîtriser la crise sanitaire, ont été nombreuses, diversifiées, mais aussi très coûteuses en termes budgétaires. Bien qu'ayant permis d'amortir dans une certaine mesure le choc économique et social, elles ont eu pour effet de creuser les déficits budgétaires et, partant, d'accroître sensiblement la dette publique. Elles se sont par ailleurs déployées dans un contexte politique particulier pour ce qui concerne l'autorité fédérale : une bonne partie de la crise sanitaire a été gérée (un peu) en affaires courantes d'abord, (principalement) en gouvernement *politiquement* minoritaire⁴ ensuite, et ce en douzièmes provisoires, sur le fondement des crédits budgétaires (ajustés) votés pour l'année budgétaire 2018.

Il faut dire que la position initiale de la Belgique était loin d'être favorable avant l'émergence de la crise sanitaire⁵. Comme le souligne le Conseil supérieur des finances, « étant donné que, par le passé, une vision à court terme a été trop souvent maintenue et qu'une politique budgétaire anticyclique a été trop peu menée, des réserves n'ont pas été constituées en période de conjoncture favorable pour faire face à des périodes de conjoncture moins favorable ou des chocs externes ou internes inattendus, comme la pandémie actuelle, sans que les finances publiques ne soient fortement impactées et que le taux d'endettement déjà élevé ne s'envole vers des niveaux inconnus »⁶.

Du côté de l'Union européenne, de multiples interventions sont survenues en appui des autorités nationales. La Banque centrale européenne (B.C.E.) a initié une politique monétaire accommodante, très expansionniste. La Commission et le Conseil se sont attelés à mettre en place une politique budgétaire de soutien au profit de l'ensemble des États membres. Il s'agissait ainsi d'aider ces derniers à maîtriser la crise sanitaire, soutenir les revenus des ménages et des entreprises et éviter une détérioration du tissu économique⁷. En outre, en mars 2020, la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance,

4. Dans le présent ouvrage, T. Moonen et J. Clarenne distinguent le gouvernement *politiquement* minoritaire du gouvernement *juridiquement* minoritaire, le gouvernement *politiquement* minoritaire étant défini comme « la coalition gouvernementale composée de partis politiques qui ne représentent pas une majorité absolue de l'assemblée » tandis que le gouvernement *juridiquement* minoritaire désigne « un gouvernement qui gouverne sans confiance du Parlement, et qui gouverne donc en affaires courantes ».

5. Par contraste, voy. la situation de l'Allemagne, brièvement décrite par J. GERMAIN, « Les finances publiques allemandes face à la crise pandémique », *RF fin. publ.*, 2021, n° 154, pp. 15 et s.

6. CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, *Avis en préparation du programme de stabilité 2021-2024*, op. cit., p. 13.

7. *Ibid.*

dans le régime de la gouvernance budgétaire européenne, a été activée⁸. Le régime de contrôle des aides d'État a été assoupli de manière temporaire, en vue notamment de favoriser les interventions des États au soutien direct des entreprises par des subventions ou par des garanties publiques (art. 107, § 3, b, T.F.U.E.).

Tout d'abord, on se propose de mettre en évidence quelques faits et chiffres saillants relatifs aux recettes et dépenses publiques de la Belgique en conséquence de la pandémie. Ceux-ci sont nécessaires en vue de comprendre les dispositifs et mécanismes déployés en droit budgétaire belge (section 1). Ensuite, les actions européennes principales, en lien avec la thématique des finances publiques, seront brièvement examinées (section 2).

Section 1. Crise du Covid-19 et finances publiques belges

Après avoir chiffré l'ampleur de la détérioration des finances publiques belges durant la pandémie (§ 1), nous identifierons les dispositifs du droit budgétaire belge mobilisés en vue de la gestion de la crise en 2020 et 2021 (§ 2). Ensuite, un aperçu du jeu des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires adoptées sera proposé, de manière à cerner l'ampleur de la réaction des pouvoirs publics (§ 3).

§ 1. Détérioration des finances publiques de la Belgique durant la pandémie

Les finances publiques de la Belgique ont été impactées sensiblement du fait des mesures adoptées durant la crise sanitaire, ainsi qu'en conséquence des effets de celle-ci sur de nombreux pans de l'économie.

Les mesures prises aux différents niveaux de pouvoir en Belgique dans le cadre de la crise sanitaire ont été estimées à 5 % du P.I.B. en 2020, dont 2 % pour des dépenses consacrées aux ménages, 1,6 % pour

8. Lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. Pour le volet préventif, voy. art. 5, § 1^{er}, 6, § 3, 9, § 1^{er}, et 10, § 3 du règlement (C.E.) n° 1466/97. Pour le volet correctif, voy. art. 3, § 5, et 5, § 2 du règlement (C.E.) n° 1467/97. Voy. aussi *infra*, section 2, § 1.

le soutien aux entreprises et aux indépendants et 1,3 % pour la gestion de la crise⁹. Même si les données pour l'année 2020 sont encore provisoires, elles sont explicites sur l'ampleur de la crise économique et ses conséquences sur les finances publiques belges¹⁰ :

- le solde de financement nominal de la Belgique a été estimé à – 9,7 % du P.I.B. en 2020 (– 1,9 % en 2019), soit le niveau le plus élevé depuis le milieu des années 1980 ;
- le déficit structurel¹¹ s'est détérioré de 3,2 points de pourcentage du P.I.B. et est évalué à 6,2 % du P.I.B. en 2020 ;
- le taux d'endettement¹² est passé de 98,1 % du P.I.B. à la fin de l'année 2019 à 114,8 % fin 2020, à savoir une augmentation de près de 16 points de pourcentage du P.I.B. (à la suite de l'important déficit et de la chute du P.I.B., dénominateur du ratio).

La situation sanitaire au début de l'année 2021 a nécessité le maintien des mesures d'urgence et des aides budgétaires. Même si les perspectives de croissance économique montrent une reprise économique en 2021-2022¹³, ces prévisions restent provisoires et entourées de nombreuses incertitudes (efficacité du vaccin, maîtrise de la pandémie, incertitude sur les taux d'intérêt, etc.). Pour 2021, l'impact budgétaire de la crise a d'abord été estimé, en février 2021, à 2,3 % du P.I.B.¹⁴. Ultérieurement, au cours du mois de juin 2021, le déficit public (mesuré par le solde de financement) prévu a été revu à la hausse, et ce en dépit du constat que la reprise économique en 2021 est apparue plus vigoureuse que telle qu'anticipée au mois de février de la même année. En effet, de nombreuses mesures à incidence budgétaire ont été adoptées encore en 2021 du fait de la persistance de la crise (mesures relatives à la gestion de la crise sanitaire, plans d'investissement et mesures structurelles).

9. CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, *Avis en préparation du programme de stabilité 2021-2024*, op. cit., p. 59.

10. *Ibid.*, p. 13.

11. Le déficit structurel représente le déficit des finances publiques quand la croissance est à son potentiel. Pour déterminer le solde « structurel », on ne tient pas compte de l'impact cyclique et des facteurs non récurrents sur le solde de financement. Autrement dit, pour réfléchir en termes de déficit structurel, il est fait abstraction des facteurs liés à la conjoncture, ainsi que des « mesures ponctuelles » (*one shot*).

12. Si le déficit public correspond à un solde annuel négatif du budget des administrations publiques, et donc à un « flux », la dette publique constitue un « stock » se formant principalement par l'accumulation des déficits sur plusieurs années.

13. BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Perspectives économiques*, février 2021, p. 3.

14. CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, *Avis en préparation du programme de stabilité 2021-2024*, op. cit., p. 59.

Selon les dernières prévisions du Bureau fédéral du Plan de juin 2021¹⁵, le déficit nominal des administrations publiques belges serait estimé à 7,7 % du P.I.B. en 2021 et 5 % en 2022, niveau autour duquel il devrait se stabiliser jusqu'en 2024, et même au-delà. À l'horizon 2026, le déficit se monterait encore à 5,6 % du P.I.B., ce qui constitue un véritable changement de paradigme par rapport aux années antérieures à la crise, où le déficit oscillait entre 1 et 2 % (hors les mesures budgétaires exceptionnelles ou non récurrentes, dites « *one-offs* »¹⁶). Selon le Bureau fédéral du Plan, « ce changement de niveau est en partie la conséquence du retard pris par le PIB en raison de la récession de 2020 et malgré le rebond de la croissance en 2021-2022, alors qu'une série de dépenses, notamment les dépenses liées à l'âge, n'ont, elles, pas interrompu leur progression. Mais il est surtout la conséquence de l'orientation plus expansionniste adoptée par la politique budgétaire, répondant à un sentiment de nécessité d'une telle orientation pour favoriser la relance et consolider structurellement certains dispositifs sociaux, dans un cadre normatif européen par ailleurs temporairement relâché »¹⁷.

Le taux d'endettement, dont on rappelle qu'il a augmenté de 16 points de pourcentage en 2020, demeurerait inchangé en 2021 malgré le rebond de l'activité économique, en raison de l'ampleur du déficit. À moyen terme, il augmenterait d'environ 2 points de pourcentage du P.I.B. par an¹⁸. Dans son dernier rapport annuel concernant les risques relatifs à la soutenabilité de la dette des États membres¹⁹, la Commission européenne a souligné que la Belgique faisait partie des pays à haut risque, tous les indicateurs étant au rouge « tant en ce qui concerne le risque de tensions budgétaires à court terme que les risques à moyen et long termes »²⁰.

15. BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Perspectives économiques 2021-2026*, op. cit., p. 34.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*, p. 41.

19. EUROPEAN COMMISSION, « Debt Sustainability Monitor 2020 », *Institutional Paper*, février 2021, n° 143, spéc. pp. 117 et s, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip143_en.pdf.

20. CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, *Avis en préparation du programme de stabilité 2021-2024*, op. cit., p. 14.

§ 2. Dispositifs du droit budgétaire belge mobilisés dans le cadre de la crise

Pour bien comprendre la particularité de la Belgique fédérale en ce qui concerne le pilotage des recettes et des dépenses publiques, il convient de rappeler le contexte politique dans lequel la crise s'est déclenchée et a été gérée dans un premier temps (A).

Après avoir rappelé quelques spécificités liées au régime fédéral des crédits provisoires (B), nous montrerons comment la crise sanitaire a pu affaiblir le principe d'annualité de manière conjoncturelle (C), sans pour autant que les dispositifs budgétaires spécifiquement prévus pour les situations exceptionnelles et urgentes ne soient effectivement mobilisés (D). C'est par le biais du concept de « provision interdépartementale » que des crédits budgétaires d'ampleur inédite ont été prévus, non sans susciter des doutes quant à leur conformité avec le principe de spécialité budgétaire (E). Enfin, l'incidence de la crise sanitaire sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale fera l'objet d'un bref commentaire (F).

Au final, les découpages de compétences entre les différents niveaux de pouvoir se sont considérablement obscurcis durant la période de traitement de la crise, révélant par là les failles de notre fédéralisme et la nécessité de penser des réformes tendant à la clarification et la rationalisation²¹.

A. Contexte politique dans lequel la crise s'est déclenchée et a été initialement gérée en Belgique

Dans sa communication rendue publique le 13 mars 2020²², la Commission européenne a rappelé que « compte tenu des limites du budget de l'UE, la principale réaction budgétaire au coronavirus

21. La redoutable question de la répartition des compétences entre les différents niveaux politiques et la non moins redoutable question d'une « unité de commandement » en temps de crise se sont aussi posées dans de nombreux autres États : voy. M. LASCOMBE, « Covid-19 et finances publiques comparées : quelques propos conclusifs (Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Union européenne, Royaume-Uni et USA) », *RF fin. publ.*, 2021, n° 154, pp. 93 et s.

Sur les leçons à tirer de la gestion de la pandémie de Covid-19 au regard de la répartition des compétences en Belgique, voy. la contribution de M. El Berhoumi, S. Van Drooghenbroeck et L. Losseau dans le présent ouvrage.

22. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, *Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19*, COM(2020) 112 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11ea-b735-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF.

proviendra des budgets nationaux des États membres ». Pour l'ensemble de ces États, il s'est agi d'un défi à relever en temps réel et caractérisé par une nécessaire adaptabilité aux besoins multiples et gigantesques surgissant au jour le jour. Cet enjeu de la réaction adéquate et efficace des pouvoirs publics posait immédiatement la question des instruments juridiques à disposition permettant de flexibiliser le budget des recettes et des dépenses et d'assouplir la gestion des finances publiques dans le respect des règles européennes et nationales.

De manière générale, dans les différents pays européens, la crise sanitaire a engendré des conséquences budgétaires majeures en conséquence de l'augmentation massive des dépenses publiques (santé, soutien des individus, soutien et relance de l'économie) et de la diminution simultanée des recettes, notamment fiscales. Tant les budgets nationaux que les budgets régionaux et locaux ont été concernés par cette tornade dont les incidences s'avèreront durables²³.

Pour les autorités publiques, la réaction à la pandémie devait s'inscrire, budgétairement parlant, dans le cadre constitutionnel ainsi prévu pour ce genre de circonstances urgentes et exceptionnelles. Ce cadre varie d'un État à l'autre et repose fondamentalement sur l'une des deux branches de l'alternative suivante : soit la Constitution prévoit expressément des mécanismes relatifs à l'état d'urgence ou de crise et les dérogations budgétaires pertinentes, et ce sont ces dispositifs extraordinaires qui seront mis en œuvre dans ce contexte²⁴ ; soit, en l'absence d'une telle clause d'exception dans le texte constitutionnel lui-même, l'autorité publique doit compter avec les règles existantes et chercher à en aménager l'utilisation ou l'interprétation de manière à gérer efficacement la crise au quotidien sans être retardée en raison des délais induits par les procédures budgétaires habituelles²⁵.

23. Voy. A. BAUDU et X. CABANNES, « Covid-19 et finances publiques comparées : quelques propos introductifs », *RF fin. publ.*, 2021, n° 154, pp. 3 et s.

24. Par exemple, en Espagne, le Gouvernement a pu avoir recours à « l'état d'alerte », à savoir un régime constitutionnel d'exception ayant pour effet de centraliser la lutte sanitaire dans ses mains. Voy., sur ce régime exceptionnel, A. BLANDIN, « Les finances publiques espagnoles et la crise de la Covid-19 », *RF fin. publ.*, 2021, n° 154, pp. 23 et s. ; D. JOUVE, « L'état d'alerte : la centralisation des pouvoirs face au Covid-19 en Espagne », *R.D.L.F.*, 2020, chron. 31, www.revuedlf.com/droit-administratif/letat-dalerte-la-centralisation-des-pouvoirs-face-au-covid-19-en-espagne.

25. Par exemple, « les circonstances particulières de la Covid-19 démontrent qu'il n'existe pas a priori en France de régime juridique d'état d'urgence financier ou un "régime d'exception" en matière financière. Mais le cadre ordinaire et les dispositifs mis en œuvre dans ces circonstances ont permis au Gouvernement d'agir dans des proportions exceptionnelles, a priori temporaires » (E. CHEKLY, « Covid-19 et finances publiques françaises », *RF fin. publ.*, 2021, n° 154, pp. 31 et s.).

En Belgique, la Constitution ne contient (actuellement²⁶) pas de fondement spécifique pour un régime d'exception en cas de circonstances de crise urgentes et imprévisibles²⁷, de manière telle que les dispositifs budgétaires et financiers ordinaires ont été mobilisés en exploitant, le cas échéant de manière inédite (du moins quant aux volumes concernés), le potentiel interprétatif qui est le leur. Il existe néanmoins, dans la législation sur les budgets et les comptes, des dispositifs relatifs à l'urgence. Ils sont brièvement évoqués ci-après.

À la complexité de la situation de crise depuis le mois de mars 2020 s'ajoute la particularité du contexte politico-institutionnel belge. La Belgique est un État fédéral et les compétences en matière de santé, mais aussi pour les politiques économiques et sociales, sont éclatées entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions²⁸. Une réaction coordonnée devait nécessairement se mettre en place, mais le fédéralisme belge ne brille pas par sa clarté et son efficacité quand il s'agit de matérialiser des processus coopératifs performants.

Au demeurant, en ce qui concerne le pilotage budgétaire, une asymétrie politique conjoncturelle caractérisait la situation au moment du déclenchement de la pandémie. Depuis l'automne 2019, les entités fédérées étaient dotées d'un gouvernement à part entière, et donc d'un budget à proprement parler pour l'année 2020²⁹. Tel n'était pas le cas de l'autorité fédérale. Après la rupture de la coalition dite « suédoise » en décembre 2018, le gouvernement Michel II avait assumé la conduite du pays en affaires courantes jusqu'à la désignation de

26. Alors qu'une révision de la Constitution et une septième réforme de l'État sont sur la table, la Belgique tire naturellement les enseignements de la gestion de la crise sanitaire par les gouvernements fédéral et fédérés, en ce compris sur le plan du droit budgétaire et des finances publiques.

27. Sur l'absence d'état d'urgence en droit constitutionnel belge, voy. la contribution de C. Romainville, S. Van Drooghenbroeck, M. Verdussen et R. Delforge dans le présent ouvrage.

28. Sur les leçons à tirer de la gestion de la pandémie de Covid-19 au regard de la répartition des compétences en Belgique, voy. la contribution de M. El Berhoumi, S. Van Drooghenbroeck et L. Losseau dans le présent ouvrage.

29. Pour rappel, le budget des différentes Communautés et Régions est élaboré, exécuté, contrôlé et clôturé sur le fondement des règles budgétaires et comptables propres à chacune des collectivités politiques. Cette autonomie (budgétaire et comptable), qui se matérialise dans des ordonnances ou décrets respectivement adoptés par les différents législateurs régionaux ou communautaires, s'exerce néanmoins sur la base d'un socle de principes « communs » qu'il convient de respecter et qui figurent dans la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (M.B., 26 juin 2003). Sur l'octroi d'aides et de subsides aux victimes économiques de la crise sanitaire et l'impact de la crise sanitaire sur les subventions octroyées, voy. la contribution de D. De Roy dans le présent ouvrage.

Charles Michel à la présidence du Conseil européen. En octobre 2019, Sophie Wilmès est alors devenue Première ministre, à la tête d'un gouvernement d'affaires courantes, et ce pendant 356 jours. Compte tenu du déclenchement de la crise du Covid-19, un gouvernement Wilmès II lui a succédé le 17 mars 2020 : il disposait alors des pleins pouvoirs pour la gestion de la pandémie, tout en demeurant en affaires courantes pour le surplus et fonctionnant encore en « douzièmes provisoires »³⁰, c'est-à-dire sans un budget approuvé par une majorité parlementaire à proprement parler. Ce n'est que bien plus tard, le 1^{er} octobre 2020, qu'un gouvernement fédéral de plein exercice – le gouvernement De Croo – a été installé (les élections fédérales avaient eu lieu le 26 mai 2019). Il fonctionnera encore en crédits provisoires jusqu'à la fin de l'année 2020 et fera adopter un budget à part entière pour l'année 2021.

Au niveau fédéral donc, une bonne partie de la crise sanitaire a été gérée en affaires courantes d'abord, en gouvernement *politiquement* minoritaire³¹ ensuite, et ce en douzièmes provisoires, sur le fondement des crédits votés pour l'année budgétaire 2018.

B. Une gestion partielle de la crise en situation de crédits provisoires au niveau fédéral

Ainsi que rappelé ci-avant, au moment du déclenchement de la crise du Covid-19 au début de l'année 2020, le gouvernement fédéral se trouve encore en affaires courantes, en l'absence d'accord de majorité. Pour garantir une certaine efficacité dans la réaction des pouvoirs publics belges, un consensus se dégage pour la formation d'un gouvernement minoritaire de plein exercice (aux fins uniquement de la gestion de la pandémie) le 17 mars 2020 (gouvernement Wilmès II). L'accord en vue de la formation d'un gouvernement fédéral majoritaire ne surviendra que bien plus tard dans l'année, le gouvernement De Croo n'étant mis en place que le 1^{er} octobre 2020. Vu le délai très court avant la fin de l'année, aucun budget 2020 ne sera adopté par la Chambre, le nouveau gouvernement dit « de la Vivaldi » préférant se concentrer sur l'adoption d'un budget proprement dit pour l'année 2021. Au final

30. Les « douzièmes provisoires » sont des crédits provisoires adoptés sur la base de lois ouvrant des crédits provisoires dans le respect des articles 55 à 58 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. En l'occurrence, ces lois ont été adoptées en 2019 et 2020 suite à la chute du gouvernement fédéral.

31. Sur ces notions, voy. la contribution de T. Moonen et J. Clarenne dans le présent ouvrage.

donc, durant l'année 2020, l'autorité fédérale a fondé l'ensemble de ses mesures sanitaires, économiques et sociales sur des crédits provisoires votés pour l'année budgétaire 2018.

La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral³² (ci-après : « loi du 22 mai 2003 ») contient quelques dispositions relatives au régime juridique des crédits provisoires (art. 55 à 58). Elles devaient en principe être respectées³³, ce à quoi les gouvernements successifs se sont efforcés d'être attentifs. Ainsi, la loi ouvre les crédits provisoires nécessaires au fonctionnement des services si le budget général des dépenses ne peut être approuvé avant le début de l'année budgétaire (art. 55). La période pour laquelle des crédits d'engagement et de liquidation sont alloués ne peut excéder quatre mois, sauf si des obligations légales ou contractuelles requièrent qu'ils le soient pour une période d'une autre durée (art. 56). Le cas échéant, en l'absence d'adoption d'un budget proprement dit, de nouveaux crédits provisoires doivent être sollicités auprès de la Chambre (art. 55). Les crédits provisoires sont calculés sur la base des crédits correspondants du dernier budget général des dépenses qui a été approuvé (art. 57), en l'occurrence le budget ajusté de l'année 2018. L'article 57 de la loi du 22 mai 2003 fixe les deux contraintes pesant sur le Gouvernement qui sollicite de tels crédits : tout d'abord, les crédits provisoires ne peuvent être affectés à des dépenses d'une nature nouvelle non autorisées antérieurement par le législateur (*absence de dépense nouvelle quant au principe*) ; en outre, sauf dispositions particulières des lois ouvrant des crédits provisoires, les dépenses ne peuvent dépasser le montant des crédits par programme du dernier budget qui a été approuvé, et ce proportionnellement à la période à laquelle ces crédits provisoires se rapportent (*règle de proportionnalité des montants des crédits en fonction des derniers crédits approuvés*). Ces deux normes principales d'encadrement n'empêchent néanmoins pas l'indexation des crédits concernés.

De manière générale, la Cour des comptes a estimé que les conditions légales relatives aux crédits provisoires – tout particulièrement le respect des articles 56 et 57 de la loi du 22 mai 2003 – ont été respectées³⁴.

32. M.B., 3 juillet 2003.

33. La loi du 22 mai 2003 fixe un cadre à respecter en matière de budgets et de comptes. Néanmoins, le principe demeure qu'une loi postérieure peut modifier une loi antérieure. Ainsi, lorsqu'il adopte une loi portant le budget ou accordant, le cas échéant, des crédits provisoires, le législateur insère régulièrement, en tête de cette loi souvent qualifiée de « formelle », des « cavaliers budgétaires » dont l'objet est précisément de prévoir (pour une durée d'une année) des modifications ou dérogations à la loi organique de 2003. Ce procédé repose sur l'idée que la Constitution ne fait pas de distinction entre lois selon leur caractère matériel ou formel, et donc qu'un législateur peut toujours amender les règles qu'il a adoptées auparavant.

34. Voy. not. le projet de loi ouvrant des crédits provisoires pour les mois de juillet, août, septembre et octobre 2020, Rapport fait au nom de la Commission des finances

Paradoxalement, il faut noter que le rôle de la Chambre des représentants s'en est trouvé renforcé du fait de cette situation de crédits provisoires. Plusieurs propositions de loi émanant de parlementaires, sans nécessairement le soutien des ministres concernés, ont abouti – en 2019 déjà, avant le déclenchement de la crise du Covid-19 – à la création d'un nouveau fonds budgétaire dénommé « Fonds blouses blanches », dont l'objet a trait au financement du recrutement d'infirmiers, à la promotion de l'emploi, à l'amélioration des conditions de travail des infirmiers et au financement des formations d'infirmiers. Il s'agit d'un fonds organique au sens de l'article 62 de la loi du 22 mai 2003, inscrit au budget du S.P.F. Santé publique. Son financement est assuré via l'affectation d'une partie des recettes de l'impôt des personnes physiques. Trois lois fédérales ont été adoptées à cette fin³⁵.

Du point de vue des recettes, les lois de finances votées en l'absence de budget autorisent la perception de l'impôt conformément à la législation fiscale en vigueur ainsi que l'emprunt. De nouvelles recettes fiscales ne peuvent néanmoins être créées, en principe, dans ce contexte.

Pour rappel, au niveau des entités fédérées, la situation était différente puisqu'elles disposaient déjà, depuis l'automne 2019, d'un gouvernement de plein exercice, et donc de budgets à proprement parler.

C. Affaiblissement du principe d'annualité

Une caractéristique budgétaire observable en Belgique, mais aussi dans les autres pays européens, à propos de la crise du Covid-19, réside dans l'assouplissement de la règle d'annualité³⁶. Au gré d'un « pilotage

et du budget, Commentaire de la Cour des comptes, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2019-2020, n° 55-1300/3, pp. 6-7.

35. Loi du 9 décembre 2019 portant création d'un Fonds blouses blanches, *M.B.*, 24 décembre 2019 ; loi du 30 juin 2020 pérennisant le Fonds blouses blanches santé et affectant ses moyens correspondants pour les années 2019 et 2020, *M.B.*, 14 août 2020 ; loi du 9 mai 2021 visant à modifier la loi du 9 décembre 2019 portant création d'un Fonds blouses blanches, afin d'en affecter les moyens à partir de l'année 2020, *M.B.*, 21 mai 2021.

36. À titre de comparaison, en France, « par l'adoption de quatre lois de finances rectificatives entre le 23 mars et le 20 novembre 2020, le pilotage des finances publiques a été réduit à un horizon infra-annuel, justifié par "le degré d'incertitude sans précédent qui caractérise la situation sanitaire" [...]. L'impact des circonstances de la Covid-19 a rendu caduque la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2018 à 2022 [...]. Le Gouvernement s'est ainsi libéré de la règle d'antériorité budgétaire composante du principe de l'annualité budgétaire, avec l'autorisation du Parlement. Cette flexibilité témoigne, certes, de la "capacité des règles de procédure budgétaire à faire l'objet, en cas de nécessité, d'une mise en œuvre accélérée mais respectueuse du processus parlementaire" sinon du point de vue du Gouvernement ; mais le délai record – cinq jours – pour l'adoption de la première loi de finances rectificative et la succession inédite

à vue », les différentes collectivités politiques ont été contraintes de revoir, à intervalles très réguliers, leurs perspectives et prévisions de recettes et de dépenses, en fonction de l'évolution de la pandémie et de l'effet des mesures de confinement et autres restrictions.

Au niveau de l'autorité fédérale, la situation des crédits provisoires en 2020 impliquait déjà par nature une dérogation à la règle d'annualité : ces crédits ne sont ouverts que pour une période limitée à quatre mois au maximum et doivent être renouvelés en l'absence d'approbation d'un budget à proprement parler. Le gouvernement fédéral a même dû faire adopter des lois d'ajustement des lois ouvrant des crédits provisoires³⁷, ce qui montre combien les autorités étaient contraintes de s'adapter au jour le jour à l'évolution de la situation pandémique.

L'affaiblissement du principe d'annualité a aussi caractérisé l'année budgétaire 2021, pour laquelle un budget en bonne et due forme avait pourtant été voté par la Chambre : dans les six premiers mois de l'année, trois ajustements budgétaires³⁸ ont ainsi été adoptés et d'autres sont attendus d'ici la fin du mois de décembre 2021. Le gouvernement fédéral a justifié les deux premiers ajustements, anticipés par rapport au schéma traditionnel prévu par l'article 53 de la loi du 22 mai 2003, par la nécessité de disposer rapidement des moyens financiers nécessaires pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie³⁹. Par contre, le troisième ajustement, précédé d'un conclave budgétaire à proprement parler, s'inscrit dans le cadre du contrôle budgétaire en cours d'année, tel qu'envisagé par l'article 53 précité.

Au sein des entités fédérées, la technique des ajustements budgétaires a été mobilisée tant en 2020 qu'en 2021, mais dans une moindre mesure.

des deux suivantes jusqu'au 30 juillet 2020, sans saisine du Conseil constitutionnel, y compris pour la quatrième loi de finances rectificative en fin d'année, a éloigné le Parlement de l'esprit de son rôle constitutionnel de contrôle de l'action du Gouvernement. La concentration à l'exercice 2020 du programme de stabilité (PSTAB) censé présenter la trajectoire à moyen terme des finances publiques dans le cadre du semestre européen a également réduit le contrôle exercé par la Commission européenne » (E. CHEKLY, « Covid-19 et finances publiques françaises », *op. cit.*, pp. 31 et s.).

37. Par ex., la loi du 20 juillet 2020 portant ajustement de la loi du 30 juin 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois de juillet, août, septembre et octobre 2020, *M.B.*, 31 juillet 2020. Seuls 20 jours séparent la loi sur les crédits provisoires et son ajustement.

38. Deux ajustements budgétaires ont été approuvés par la Chambre les 1^{er} et 22 avril 2021 (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2020-2021, n^{os} 55-1859/1 et 1875/1).

39. On note que le premier ajustement, qui a trait aux dépenses dans le cadre du contrat F35, n'a pas accru les moyens mis à la disposition du Gouvernement et n'a conduit qu'à répartir autrement les crédits budgétaires (voy. COUR DES COMPTES, *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2021*, rapport adopté en assemblée générale le 12 mai 2021, disponible sur le site de la Cour : www.ccrek.be/FR).

Au demeurant, alors que l'idée de programmation budgétaire pluriannuelle est au cœur du nouveau droit budgétaire et comptable de la Belgique depuis l'entrée en vigueur des lois de réforme de 2003 – et une préoccupation majeure dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne –, force est de constater que les incertitudes actuelles ont bouleversé toutes les prévisions en ce sens. Les perspectives en termes de reprise de l'activité économique et l'évaluation des conséquences finales de la pandémie – qui n'est pas encore terminée à ce jour – rendent hypothétiques les anticipations à moyen et long terme.

D. Un recours différencié aux dispositifs d'urgence prévus par la législation budgétaire et comptable

L'article 70 de la loi du 22 mai 2003 prévoit pour l'autorité fédérale que « dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, le Conseil des Ministres peut, par délibération motivée, autoriser l'engagement, la liquidation et le paiement des dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence du montant fixé par la délibération ». On parle alors couramment des « délibérations budgétaires ». L'intervention des élus *a priori* est donc écartée au bénéfice d'une situation d'urgence mais l'esprit du droit budgétaire est respecté *a posteriori* : d'une part, le texte des délibérations doit être immédiatement communiqué à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes ; d'autre part, les autorisations visées par les délibérations doivent faire l'objet d'un projet de loi – en principe, l'ajustement budgétaire – tendant à ouvrir les crédits nécessaires, ce qui équivaut à une ratification. Toutefois, la délibération doit faire l'objet d'un projet de loi *ad hoc* (c'est-à-dire distinct d'un ajustement budgétaire) lorsque la délibération porte sur un montant d'au moins 5 millions d'euros, ou encore, lorsque la délibération autorise une dépense d'au moins 500 000 euros qui représente au moins 15 % du crédit à charge duquel cette dépense s'impute. Cette exigence de projet de loi *ad hoc* ne vaut néanmoins pas « lorsque le Conseil des ministres décide de bloquer certains autres crédits à concurrence du montant autorisé dans la délibération ». On en revient alors au principe d'un simple projet de loi d'ajustement.

De manière surprenante, ce dispositif légal d'urgence et d'exception a été faiblement utilisé au niveau de l'autorité fédérale en vue de la gestion de la crise sanitaire. Les gouvernements successifs ont préféré fonder leurs interventions et mesures, et les dépenses y associées, sur, principalement, la « provision interdépartementale » dont l'augmentation a été directement sollicitée auprès du Parlement. Cette provision,

dont le régime et l'évolution durant la crise sont commentés ci-après (E), nécessite certes une autorisation *préalable* de la part de la Chambre, à la différence des crédits d'urgence. Mais cette autorisation laisse à l'exécutif une marge de manœuvre pour le moins étendue en termes de dépenses publiques à couvrir et de programmes sur lesquels imputer les montants prévus dans la provision. En outre, le texte repris à l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 et relatif aux crédits délibérés en Conseil des ministres en cas d'urgence prévoit des exigences spécifiques – et lourdes, le cas échéant – de ratification *a posteriori* par la Chambre. Cette contrainte en soi fait défaut⁴⁰ en cas de recours à la technique de la provision interdépartementale, ce qui est de nature à renforcer l'attractivité de cette option.

Néanmoins, un petit décalage dans le temps entre la validation par la Chambre de l'augmentation de la « provision Covid »⁴¹ et les nécessités de dépenses auxquelles le Gouvernement faisait face a requis le recours à l'article 70 précité de la loi du 22 mai 2003, de manière ponctuelle, par le gouvernement fédéral minoritaire. Ainsi, le 2 mai 2020, une délibération budgétaire (n° 3234) autorisant l'engagement, la liquidation et le paiement de dépenses en rapport avec la lutte contre la crise du Covid-19 a été adoptée (à concurrence de 1 milliard d'euros), puis validée seulement par la Chambre à l'occasion de l'adoption d'une loi le 18 juin 2020⁴²⁻⁴³.

En ce qui concerne les entités fédérées, la technique de la délibération budgétaire a été mobilisée, le cas échéant moyennant des adaptations du régime de ratification *a posteriori*.

40. Réserve faite bien entendu du contrôle des comptes par le Parlement.

41. Sur la « provision Covid », voy. *infra*, § 2, E.

42. Loi du 18 juin 2020 portant ajustement de la loi du 23 mars 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020, *M.B.*, 30 juin 2020. Le Gouvernement s'est justifié comme suit : « Le recours à une délibération budgétaire est une procédure très exceptionnelle. Celle-ci se justifie principalement par deux raisons : – premièrement, il s'agit d'une situation d'une extrême urgence, causée par des circonstances exceptionnelles et imprévisibles. Dès lors, l'ampleur des moyens à mettre en œuvre pour lutter contre le Covid-19 est et restera difficilement prévisible ; – deuxièmement, en raison de l'extrême urgence des dépenses, on ne pouvait pas attendre le vote et la publication d'une loi ajustant la loi du 23 mars 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020. De même, le gouvernement ne pouvait attendre le 1^{er} juillet et le vote et la publication d'une éventuelle loi ouvrant une 3^e tranche de crédits provisoires pour l'année 2020 ».

43. On note encore que le gouvernement De Croo a aussi adopté une délibération budgétaire n° 3235, le 16 octobre, autorisant l'engagement, la liquidation et le paiement de dépenses destinées au fonctionnement des organes stratégiques ministériels. Il s'agissait de permettre au gouvernement fédéral nouvellement mis en place, depuis le 1^{er} octobre 2020, de disposer des crédits nécessaires à la mise en place de ses cellules stratégiques. Cette délibération budgétaire a été ratifiée par le Parlement à l'occasion du vote de la loi du 22 décembre 2020 portant ajustement de la loi du 30 octobre 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois de novembre et décembre 2020, *M.B.*, 29 décembre 2020.

Par exemple, en Région wallonne, l'article 13 du décret du 15 décembre 2011⁴⁴ prévoit l'hypothèse du défaut ou de l'insuffisance de crédits en cas d'urgence résultant de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles. Le Gouvernement est alors habilité à autoriser des dépenses par une délibération motivée ouvrant les crédits nécessaires. Conjointement à cette délibération, il doit déposer au Parlement un projet de décret d'ajustement du budget, dépôt qui rend la délibération exécutoire. Cette exigence de dépôt immédiat d'un projet de décret spécifique d'ajustement n'est néanmoins pas requise lorsque la délibération porte sur un montant inférieur à un seuil fixé annuellement dans le budget général des dépenses. Dans ce cas, la délibération est exécutoire à la date fixée par le Gouvernement. Au final, l'article 13 précise que toutes les délibérations budgétaires doivent faire l'objet d'une régularisation par voie d'ajustement par décret approuvé, au plus tard, le 31 décembre de l'année budgétaire. Par exemple, en 2020, le gouvernement wallon a adopté une délibération budgétaire en vue d'autoriser l'engagement et la liquidation des crédits relatifs à un montant additionnel propre à couvrir certains coûts engendrés par la crise. Dans le même temps, en vue d'éviter le dépôt immédiat d'un ajustement du budget pour couvrir les crédits nécessaires, il a adopté, au titre des pouvoirs spéciaux qui lui avaient été accordés, un arrêté modifiant le décret contenant le budget général des dépenses. Ainsi, pour 2020, cet arrêté avait pour effet de relever le seuil en dessous duquel le Gouvernement est dispensé du dépôt immédiat d'un projet de décret spécifique d'ajustement, et ce jusqu'à un montant équivalent aux nouveaux crédits ainsi mobilisés⁴⁵. De la sorte, la condition de dépôt immédiat d'un projet d'ajustement *ad hoc* a été totalement neutralisée. On note, au passage, que l'arrêté de pouvoirs spéciaux concerné a certes modifié les seuils repris dans le décret contenant le budget général des dépenses, mais il n'a pas amendé l'article 13 du décret du 15 décembre 2011 en tant que tel.

44. Décret de la Région wallonne du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, *M.B.*, 29 décembre 2011.

45. Ainsi, par le biais de la délibération budgétaire n° 2020/01, le seuil en question est passé de 5 millions à un peu plus de 365 millions. Voy. COUR DES COMPTES, *Projets de décrets contenant le premier ajustement des budgets pour l'année 2020 de la Région wallonne*, rapport approuvé par la chambre française du 23 septembre 2020, pp. 4-5, disponible sur le site internet de la Cour : www.ccrek.be/FR.

E. Recours principal au concept de « provision interdépartementale »

Comme indiqué ci-avant, il a fallu mobiliser des crédits d'ampleur considérable pour ouvrir les vannes de la dépense publique en vue d'affronter la situation de crise sanitaire, économique et sociale engendrée par les mesures de confinement liées à la pandémie. À cette fin, le concept de « provision interdépartementale » a été massivement utilisé. Un équilibre pouvait ainsi être établi entre, d'une part, le souci de maintenir une autorisation *préalable* de dépenses conférée par le Parlement au Gouvernement – plutôt qu'une ratification *a posteriori* par les élus, comme tel aurait été le cas si l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 relatif à la situation d'urgence avait été actionné – et, d'autre part, les nécessaires flexibilité et capacité d'adaptation en temps réel du Gouvernement pour gérer des besoins incertains, imprévisibles et changeants.

L'intégration d'une « provision interdépartementale » dans le budget n'est pas neuve. On intègre ainsi chaque année dans ce dernier, au niveau fédéral, des crédits provisionnels, et ce depuis 1966 (aujourd'hui, à la section 06.90 – S.P.F. Stratégie et appui). La loi portant le budget contient des dispositions qui autorisent leur répartition, par voie d'arrêtés royaux, après accord du ministre du Budget, entre les programmes des départements.

L'objet d'une provision interdépartementale est de prévoir les crédits estimés nécessaires pour des dépenses qui sont encore incertaines, qui dépendent de la réalisation d'une série de conditions, ou dont l'imputation budgétaire précise n'est pas encore déterminée. Le libellé de ces provisions est rédigé en principe de manière à préciser, dans la mesure du possible, les dépenses auxquelles on peut faire appel. L'accord obligatoire du ministre du Budget pour faire appel à la provision est censé offrir la garantie d'un contrôle sur les transferts. Aucune dépense budgétaire n'est jamais imputée directement sur la provision, mais bien – par le biais d'arrêtés – sur l'allocation de base vers laquelle le transfert a eu lieu de sorte que, *in fine*, le principe de la spécialité budgétaire est rétabli. Il n'en demeure pas moins que, du point de vue du Parlement, de telles provisions tiennent lieu initialement d'enveloppes globales laissées, dans une certaine mesure, à l'appréciation et à l'arbitrage du Gouvernement.

De manière régulière, la Cour des comptes a pu souligner ses réserves par rapport à la manière dont cette technique était utilisée, notamment l'imprécision des justifications de tels crédits et les lacunes

dans l'énumération des besoins pouvant être pris en considération à ce titre. C'est une atteinte au principe de spécialité budgétaire, garanti par l'article 180 de la Constitution, qui est souvent dénoncée au regard de ces provisions⁴⁶, et ce en dépit de l'imputation *a posteriori* sur les crédits des programmes concernés des différents départements et du contrôle strict du ministre en charge du Budget.

Pour le budget (ajusté) 2018 – pour rappel, il s'agit du dernier budget approuvé par la Chambre et servant de fondement à la détermination des crédits provisoires de 2020 –, une provision interdépartementale de près de 1 milliard était déjà prévue, se décomposant en une provision générale, d'une part, et une provision « terrorisme », d'autre part. Dès lors, conformément au régime des crédits provisoires, une telle provision était accordée sous la « section 06 », « programme 90 », par la loi du 20 décembre 2019 de finances pour l'année budgétaire 2020⁴⁷, et ce proportionnellement à la période couverte par les crédits provisoires, à savoir les mois de janvier à mars.

Cette provision interdépartementale a été considérablement majorée pour couvrir une partie substantielle des coûts liés à la crise du Covid-19. Pour rappel, le régime des crédits provisoires prévu par l'article 57 de la loi du 22 mai 2003 interdit la couverture par ceux-ci de dépenses d'une nature nouvelle non autorisée antérieurement par le législateur. Or, par un artifice subtil, le Gouvernement en fonction a pu s'appuyer sur l'existence déjà en 2018 de la provision interdépartementale, de manière telle que l'article 57 précité était respecté *si le choix était fait de mobiliser la provision en question pour les besoins des dépenses publiques inédites engendrées par la pandémie* (se transformant, par là, en une « provision Covid »). Quant à l'augmentation substantielle du montant de la provision (4 milliards au total pour l'année 2020, à savoir entre 8 et 10 % des crédits propres de l'autorité fédérale), la condition relative au non-dépassement des crédits par programme du dernier budget approuvé (et à la proportionnalité en fonction de la période de l'année couverte) semblait certes être violée. Toutefois, la loi du 22 mai 2003 réserve expressément l'hypothèse des dispositions particulières des lois ouvrant des crédits provisoires, ce qui ne manquait pas de laisser une marge de manœuvre aux gouvernements Wilmès II et De Croo pour l'année budgétaire 2020.

46. Conformément au principe de spécialité budgétaire, selon lequel chaque dépense du programme budgétaire doit correspondre à un poste budgétaire spécifique, la Cour des comptes « veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu » (art. 180, al. 2 de la Constitution).

47. M.B., 30 décembre 2019.

Au final, la provision interdépartementale pour 2020 a été majorée à quatre reprises : 1 milliard d'euros le 23 mars 2020⁴⁸, 1 milliard le 18 juin 2020⁴⁹, 1 milliard le 20 juillet 2020⁵⁰ et, enfin, 1 milliard le 30 octobre 2020⁵¹. Ces « enveloppes » successivement octroyées par la Chambre offraient une liberté considérable au Gouvernement quant à l'affectation des moyens concernés, en lien avec la crise sanitaire, et ce à un moment où l'identification des besoins demeurait incertaine et variable au quotidien (en fonction de l'évolution de la pandémie et des mesures prises pour la contrer).

De manière générale ici, les moyens offerts par la provision interdépartementale ont couvert des dépenses de protection de la population (centre de crise, information, matériel médical, etc.), des mesures de soutien et de prévention (aides alimentaires, hébergement des sans-abri, études sur la propagation du Covid-19, achat de médicaments et de protections médicales, achat de masques pour les citoyens, etc.), ainsi que les coûts de *testing*, le soutien à l'économie, les surcoûts des différentes institutions publiques fédérales, ou encore des mesures d'aide en faveur des plus précarisés⁵². La secrétaire d'État au Budget, Mme De Bleeker, a synthétisé au profit de la Commission des finances et du budget de la Chambre, en février 2021, les différentes catégories de dépenses couvertes par cette provision Corona, ainsi que le niveau des engagements et des liquidations réalisées en 2020⁵³.

Pour l'année 2021, une importante provision interdépartementale en lien avec le Covid-19 a de nouveau été prévue. Néanmoins, au gré d'une meilleure connaissance des besoins concernés, la secrétaire d'État au Budget s'est engagée vis-à-vis du parlement fédéral à faire preuve de davantage de transparence quant aux ajustements futurs de ces crédits provisionnels⁵⁴. Il y a désormais trois provisions

48. Loi du 23 mars 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020, *M.B.*, 26 mars 2020.

49. Loi du 18 juin 2020 portant ajustement de la loi du 23 mars 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020, *M.B.*, 30 juin 2020. Ce second milliard d'euros avait néanmoins déjà été autorisé préalablement par le biais d'une délibération budgétaire adoptée, le 2 mai 2020, sur le fondement de l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 (voy. *supra*, § 2, D).

50. Loi du 20 juillet 2020 portant ajustement de la loi du 30 juin 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois de juillet, août, septembre et octobre 2020, *M.B.*, 31 juillet 2020. Pour le Gouvernement, il était important que ce crédit supplémentaire puisse être ajouté à la provision avant les vacances parlementaires en cas de besoin d'ici la mi-septembre.

51. Loi du 30 octobre 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois de novembre et décembre 2020, *M.B.*, 30 octobre 2020.

52. Ch., Compte rendu intégral, Ch., 2020-2021, CRIV 55 COM 384, pp. 1-2, www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic384.pdf.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*, pp. 1 et 3.

interdépartementales dans le budget 2021, dont une se rapporte spécifiquement aux dépenses liées à la lutte contre la pandémie (1,5 milliard d'euros). Contrairement aux annonces optimistes, en termes de transparence, de la secrétaire d'État au Budget, la Cour des comptes a constaté que l'exposé général du troisième ajustement ne précisait pas quelles dépenses le Gouvernement envisageait de couvrir au moyen de la provision Covid. Elle a néanmoins obtenu de son côté une liste indicative des dépenses qui seraient potentiellement couvertes par les moyens encore disponibles sur cette provision. Par ailleurs, l'exposé général indique que ce crédit provisionnel n'intègre que « des dépenses difficiles à préciser d'avance » ou « des dépenses dont le montant exact est difficile à déterminer d'avance ». La Cour remarque toutefois que certaines des dépenses concernées auraient pu être directement inscrites à l'allocation de base adéquate⁵⁵. On note, en lien plus spécifiquement avec le S.P.F. Santé publique, que les dépenses liées au Covid-19 ont été – constat opéré en mai 2021 – essentiellement financées à partir de la provision Covid-19 (94,4 % au niveau des liquidations). Les montants prévus au terme du troisième ajustement ne seraient, selon la Cour, pas suffisants pour honorer l'ensemble des obligations à charge de ce S.P.F., compte tenu des besoins.

F. Incidence de la crise sanitaire sur les recettes et dépenses de la sécurité sociale

Diverses mesures ont été prises, en lien avec le budget de la sécurité sociale, pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Il s'agit, plus particulièrement, des mesures d'aide pour les employeurs et les travailleurs indépendants en tant que débiteurs de cotisations, des mesures d'aide pour les assurés sociaux (salariés et indépendants) qui ont été touchés par les mesures restrictives des pouvoirs publics ou ont été contaminés par le Covid-19 et, enfin, du remboursement de dépenses spécifiques liées au Covid-19 par l'assurance soins de santé et l'octroi de moyens financiers supplémentaires aux hôpitaux⁵⁶. Pour ces mesures, note la Cour des comptes, « le gouvernement a souvent eu recours à des instruments existants, dont il a élargi les conditions d'application (par exemple, pour le droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants ou le chômage temporaire) ou assoupli les procédures de demande (par exemple, pour le report de paiement des cotisations

55. Voy. COUR DES COMPTES, *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2021*, op. cit., p. 62.

56. Voy. COUR DES COMPTES, *177^e Cahier – Partie II : Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale*, septembre 2020, disponible sur le site de la Cour (www.ccrek.be/FR), p. 127.

de sécurité sociale ou les critères concernant le droit au chômage temporaire). Par ailleurs, des mesures spécifiquement liées à la crise de la Covid-19 ont également été prises (par exemple, en ce qui concerne le congé parental ou les prestations de soins de santé) »⁵⁷.

Selon les données disponibles, et encore partielles, au 15 août 2020, le manque à gagner pour les recettes s'évaluait, pour 2020, à 6,2 milliards d'euros⁵⁸, tandis que les dépenses supplémentaires engendrées par la crise sanitaire s'élevaient à 7,8 milliards d'euros⁵⁹.

Dans ses observations afférentes au troisième ajustement pour l'année 2021, la Cour des comptes constate que le projet de budget ajusté réestime les dépenses consolidées de la sécurité sociale (O.N.S.S.-Gestion globale, INASTI-Gestion globale, INAMI-Soins de santé, régimes hors Gestion globale et pensions publiques) à 118,3 milliards d'euros pour 2021, soit 3,2 milliards d'euros de plus que les estimations initiales⁶⁰. De ce montant, 106,2 milliards d'euros (89,77 %) sont consacrés au paiement des prestations de la sécurité sociale ainsi qu'au remboursement des dépenses en matière de soins de santé⁶¹. En guise d'illustration des effets de la persistance de mesures de confinement pendant l'année 2021, l'on observe que les prévisions de dépenses de prestations sociales de l'INASTI (travailleurs indépendants) sont réévaluées, à l'occasion de l'ajustement ici concerné, de manière à acter une augmentation de 45 % par rapport aux prévisions contenues dans le budget initial. L'augmentation est principalement due aux dépenses relatives au droit passerelle⁶². L'INAMI a réestimé les dépenses relatives à la crise du Covid-19 pour 2021 à 1,4 milliard, constatant l'explosion, par rapport à l'estimation initiale, des coûts relatifs aux prestations spécifiques telles que les mesures et matériel de protection particuliers pour les prestataires de soins, le remboursement des tests, les centres de triage et de prélèvement, le soutien psychologique pour les indépendants, ou encore l'intervention au profit des entités fédérées dans

57. *Ibid.*, pp. 127-128.

58. L'O.N.S.S.-Gestion globale et l'INASTI-Gestion globale ont la faculté, face à une perte structurelle de cotisations, de faire appel à une ligne de crédit illimitée de l'Agence de la dette.

59. Voy. COUR DES COMPTES, 177^e Cahier – Partie II : Cahier 2020 relatif à la sécurité sociale, *op. cit.* Notons que les institutions publiques de sécurité sociale (I.P.S.S.) ont estimé, au 15 août 2020, l'incidence sur le budget 2020 de la sécurité sociale à environ 14 milliards, mais cette évaluation comprenait aussi l'incidence de la baisse structurelle des recettes à la suite de la diminution de l'activité économique.

60. Les dépenses pour l'année 2020 s'évaluent, en fin de compte, à 115,7 milliards.

61. Voy. COUR DES COMPTES, *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2021*, *op. cit.*, p. 69.

62. *Ibid.*, p. 70.

les frais d'organisation de la vaccination. L'INAMI reçoit une dotation à la charge du budget général (fédéral) des dépenses pour financer les prestations spécifiques en question⁶³.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son avis relatif à l'ajustement, la situation évolue tellement rapidement que les chiffres repris dans le *projet d'ajustement* budgétaire doivent déjà être complétés par des montants (allocations de chômage, par exemple) complémentaires.

Pour couvrir ces dépenses majorées de sécurité sociale, et compte tenu de la diminution des recettes engrangées par les cotisations tant du régime des travailleurs salariés que de celui des indépendants, la *dotation d'équilibre* joue un rôle central⁶⁴. Par exemple, pour 2021, à l'occasion du troisième ajustement budgétaire, le montant de la dotation d'équilibre dans le régime des indépendants passe de 298 millions à 2,7 milliards d'euros. Par contre, dans le régime des travailleurs salariés, la dotation d'équilibre diminue en 2021, et ce du fait d'une prise en compte d'un excédent de dotation d'équilibre pour l'année 2020, ce qui montre combien les coûts engendrés par la crise sanitaire demeuraient alors incertains et nécessitaient des démarches quotidiennes d'approximation. Le fondement juridique du calcul de la dotation d'équilibre figure aux articles 23 (O.N.S.S.-Gestion globale – travailleurs salariés) et 24 (gestion financière globale du statut social des travailleurs indépendants) de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale⁶⁵.

63. *Ibid.*, pp. 74-75.

64. La dotation d'équilibre est une dotation de l'État fédéral à la sécurité sociale dont l'objectif est de combler le déficit des recettes par rapport aux dépenses, et donc, d'assurer l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale. Le régime de cette dotation a été réformé sous le précédent gouvernement Michel (loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale, *M.B.*, 28 avril 2017), de manière à introduire des éléments de responsabilisation dans la détermination de son montant et à ne prévoir son application que jusqu'en 2020. Toutefois, dans l'accord de gouvernement fondant l'actuel gouvernement De Croo, ce dernier s'est engagé à prolonger pour une durée indéterminée le mécanisme de la dotation d'équilibre en question en ne prévoyant plus son extinction en 2020 (loi-programme du 20 décembre 2020, *M.B.*, 30 décembre 2020).

65. *M.B.*, 28 avril 2017.

§ 3. Stabilisateurs automatiques et mesures discrétionnaires

En 2020, la Belgique a enregistré la plus forte dégradation de son solde de financement depuis la Seconde Guerre mondiale. Le déficit budgétaire a atteint 9,3 % du P.I.B. (contre 1,9 % en 2019⁶⁶), soit le niveau le plus élevé depuis les années 1980. Tous les niveaux de pouvoir ont enregistré une augmentation de leur déficit.

La dégradation du solde de financement en pourcentage du P.I.B. s'explique de deux manières : l'impact des « stabilisateurs automatiques », d'une part, et les nouvelles mesures discrétionnaires adoptées par les pouvoirs publics, d'autre part⁶⁷⁻⁶⁸.

Tout d'abord, la politique budgétaire en soi permet de contribuer automatiquement à la stabilisation de l'économie sans qu'il soit nécessaire de prendre de nouvelles mesures. Le jeu des stabilisateurs automatiques permet d'amortir un choc économique par une diminution mécanique des recettes fiscales (en conséquence de la baisse des revenus des ménages et des entreprises ou de la réduction des dépenses de consommation) et par une augmentation automatique des dépenses publiques (en lien avec la compensation des pertes de revenus).

Ensuite, les pouvoirs publics ont pris toute une série de nouvelles mesures dites « discrétionnaires », en vue de contenir la pandémie et de soutenir l'économie et les secteurs paralysés pour des raisons sanitaires.

La sécurité sociale a été particulièrement sollicitée. Le surcoût des mesures soutenant les revenus des ménages est estimé à 9 milliards. En particulier, les régimes de chômage temporaire (4,3 milliards) et de droit passerelle (3,3 milliards) pour les indépendants ont été fortement étendus, la dégressivité des allocations de chômage a été suspendue et un système de congé parental spécifique a été mis en place à l'intention des travailleurs n'ayant pas de possibilité de faire garder leurs enfants.

Diverses mesures relatives aux prestations d'assistance sociale ont été prises pour aider les ménages les plus vulnérables (complément d'allocation aux bénéficiaires du revenu d'intégration ou d'autres aides

66. BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN, *Perspectives économiques 2021-2026*, op. cit., p. 34.

67. Si la crise sanitaire explique une bonne partie du dérapage des finances publiques, le solde de financement est aussi influencé par l'augmentation des dépenses de pension et des autres prestations sociales.

68. Sur l'ensemble des chiffres et des mesures en question, voy. l'estimation provisoire réalisée par la Banque nationale de Belgique au début de l'année 2021, *Rapport 2020*, op. cit., pp. 133 et s.

sociales). Pour ce faire, les pouvoirs locaux ont reçu davantage de ressources en provenance des autres niveaux de pouvoir. Des allocations spécifiques ont également été octroyées par les entités régionales aux ménages les plus touchés (facture d'énergie, facture d'eau, etc.).

Différents dispositifs de soutien aux entreprises ont été actionnés, sous la forme de nouvelles dépenses ou de recettes non perçues. Face aux difficultés de liquidité des entreprises et des indépendants, les pouvoirs publics ont notamment accordé des reports de paiement d'impôt, de taxe, de précompte et de cotisation sociale. De nombreuses mesures ont eu aussi pour objectif de renforcer la solvabilité des entreprises (par exemple, la possibilité de constituer une réserve Covid-19 exonérée d'impôt pour l'exercice 2020, qui permet d'imputer les pertes prévues pour 2020 sur les revenus de l'année 2019, ou encore le renforcement de la déduction pour investissement). Les autorités ont aussi utilisé l'instrument de la garantie publique accordée aux entreprises, de manière à leur permettre de recourir à des financements, par les banques notamment. Parfois même, des collectivités politiques ont prêté directement de l'argent aux entreprises qui étaient jugées saines avant la crise et dont la situation financière s'est détériorée en conséquence de la crise sanitaire. Enfin, les pouvoirs publics ont recapitalisé des entreprises par l'intermédiaire de sociétés publiques d'investissement⁶⁹.

Section 2. Crise du Covid-19, finances publiques et droit de l'Union européenne

Face à la crise sanitaire et ses conséquences économiques, le Conseil européen du 10 mars 2020 a fixé quatre priorités : limiter la propagation du virus, fournir du matériel médical, promouvoir la recherche scientifique et faire face aux conséquences socio-économiques de la crise. La Commission européenne a, pour sa part, annoncé qu'elle utiliserait tous les instruments disponibles pour soutenir le système de santé, les ménages et les entreprises et qu'elle ferait usage de toute la flexibilité qu'offrent les règles en matière d'aide d'État et de gouvernance budgétaire, et ce pour soutenir la relance⁷⁰. Par ailleurs, les institutions européennes ont également pris des initiatives exceptionnelles pour faire face à la crise sanitaire : une réaffectation des moyens prévus dans le budget 2020 de l'Union européenne, et ce dès le mois de mars 2020,

69. Voy. *ibid.*, p. 124.

70. *Ibid.*, p. 127.

un paquet de 540 milliards décidé en avril 2020, un plan de relance de 750 milliards approuvé en juillet 2020 et la mise en place, enfin, du dispositif SURE⁷¹.

Dans un premier temps, l'activation de la clause dérogatoire prévue par le droit européen de la gouvernance budgétaire sera évoquée (§ 1). Ensuite, il sera fait état des réponses des institutions européennes à la crise sanitaire en termes de budget et de finances⁷² (§ 2), ainsi que, très brièvement, du dispositif dénommé « SURE » (§ 3). Nous clôturerons par quelques mots consacrés à l'assouplissement du contrôle européen des aides d'État (§ 4).

Il faut noter que les politiques budgétaires ont pu bénéficier des effets des politiques monétaires expansionnistes rapidement mises en place par les banques centrales nationales, à l'initiative ou sous le contrôle de la Banque centrale européenne⁷³. Nous n'aborderons pas ce volet ici, ni d'ailleurs celui de la mobilisation de moyens par le biais de la Banque européenne d'investissement.

§ 1. Activation de la clause dérogatoire prévue par le droit européen de la gouvernance budgétaire

Les limites assignées à la présente contribution ne permettent pas ici d'exposer en détail les divers éléments qui constituent le régime de la gouvernance budgétaire européenne. Il est renvoyé ici à d'autres études⁷⁴.

Rappelons seulement que les États membres de l'Union européenne doivent satisfaire aux exigences concernant le *volet préventif* et le *volet correctif* du pacte de stabilité et de croissance (ci-après : P.S.C.).

Le *volet préventif* du P.S.C. vise à garantir que tous les États membres mènent une politique budgétaire prudente en période de conjoncture favorable. Cela sous-entend également qu'ils contrôlent leur niveau

71. Acronyme pour *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*. Sur ce dispositif, voy. *infra*, section 2, § 3.

72. Expression reprise du rapport de la Banque nationale de Belgique : *Rapport 2020*, *op. cit.*, p. 130.

73. Voy. le site internet de la Banque centrale européenne : www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.fr.html. Voy. BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, *Rapport 2020*, *op. cit.*, pp. 99 et s.

74. Voy. notamment B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État – Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Bruxelles, Larcier, spéc. pp. 635-699. Voy. aussi F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 1 274 p.

d'endettement en période de croissance forte. Chaque État doit respecter un objectif à moyen terme (ci-après : O.M.T.) défini en termes de solde structurel. Celui-ci doit se situer entre $- 0,5\%$ du P.I.B.⁷⁵ et l'équilibre ou l'excédent budgétaire.

Au-delà des dispositions prévues dans le volet préventif, les États membres doivent respecter les règles du *volet correctif* dont le but est d'éviter qu'un État ne se trouve en situation de déficit excessif. Une procédure de déficit excessif est organisée en cas de non-respect de l'un des deux critères relatifs au déficit et au taux d'endettement. Le solde de financement nominal ne peut dépasser la valeur de référence de 3% du P.I.B., à moins que le dépassement ne soit, de nature limitée et temporaire, dû à des circonstances exceptionnelles (indépendantes de la volonté de l'État ou résultant d'une grave récession économique⁷⁶). L'écart entre le taux d'endettement et le taux de référence (60%) doit, en outre, être réduit de $1/20$ chaque année, en moyenne sur trois ans.

Le volet préventif du P.S.C. s'applique à la Belgique depuis 2014 (c'est-à-dire depuis la clôture de la procédure en déficit excessif). Les États membres qui n'ont pas encore atteint leur O.M.T. doivent converger vers celui-ci à un rythme approprié et respecter une trajectoire d'ajustement. Les progrès accomplis sont évalués en analysant deux règles spécifiques : une règle d'évolution du solde structurel et une règle de progression des dépenses publiques (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes). Le fait qu'un État respecte le volet préventif ne l'exonère pas du volet correctif du P.S.C. (déficit et dette). Si le taux d'endettement est trop élevé (ce qui est le cas de la Belgique), il convient de vérifier si le critère de réduction de la dette est respecté.

En mars 2020, la Commission⁷⁷ et le Conseil⁷⁸ européens ont activé ce que l'on a coutume aujourd'hui de dénommer la « clause dérogatoire générale » (*general escape clause*). Elle permet aux États membres de déroger provisoirement aux exigences budgétaires du P.S.C., en cas de « récession économique grave dans la zone Euro ou dans l'ensemble de l'Union européenne », à condition que cela ne mette pas en péril la

75. Ou $- 1\%$ du P.I.B. si le taux d'endettement du pays est significativement inférieur à 60% du P.I.B. et qu'il n'y a pas de risque à long terme de soutenabilité des finances publiques.

76. Art. 126, § 2, T.F.U.E.

77. Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, 20 mars 2020, COM(2020) 123 final, accessible par le lien : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123>.

78. Pour le Conseil, le 23 mars 2020.

viabilité budgétaire à moyen terme⁷⁹. Il faut souligner que cette clause n'avait jamais été mise en œuvre depuis son insertion dans le cadre budgétaire européen en 2011⁸⁰.

Si l'activation de la clause a permis aux États membres de mettre en œuvre de conséquentes interventions budgétaires en réaction à la crise, elle ne suspend nullement les procédures prévues par le P.S.C. Autrement dit, la Commission européenne demeure habilitée à déployer son activité de surveillance, fût-ce avec souplesse. Le rythme de consolidation budgétaire n'est donc que temporairement adapté et à la condition que la soutenabilité des finances publiques ne soit pas mise en péril.

En conséquence de cette situation dérogatoire, au demeurant prévue par le droit de la gouvernance budgétaire européenne, les États membres n'ont pas été tenus de définir, en 2020, de trajectoire de consolidation dans leur programme de stabilité. Ils ont néanmoins dû exposer les dispositions adoptées pour lutter contre les conséquences économiques de la pandémie.

Par le biais d'une communication datant du 3 mars 2021, la Commission européenne a précisé que la décision de désactiver la clause dérogatoire générale devait être prise à la suite d'une évaluation globale de la situation économique fondée sur des critères quantitatifs. Le niveau de l'activité économique dans l'Union européenne ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise sanitaire constituerait le critère quantitatif déterminant⁸¹. Sur la base des prévisions économiques du printemps 2021 de la Commission⁸², la clause dérogatoire continuerait à s'appliquer en 2022 et devrait être désactivée à partir de 2023. Lors de la présentation du paquet « Semestre européen », le 2 juin 2021, la Commission a confirmé la décision de ne désactiver la clause générale dérogatoire qu'à partir de 2023. Elle a aussi recommandé aux 27 États membres de maintenir des politiques budgétaires « agiles », de s'ajuster à l'évolution de la situation et d'éviter un retrait prématuré du soutien. Dès lors, les politiques budgétaires ne doivent pas seulement soutenir la croissance en 2021, mais aussi en 2022. Avec

79. La clause, instaurée par les articles 5, § 1^{er}, 6, § 3, 9, § 1^{er}, et 10, § 3 du règlement (C.E.) n° 1466/97, et par les articles 3, § 5, et 5, § 2 du règlement (C.E.) n° 467/97, facilite donc la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

80. Voy. BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, *Rapport 2020*, *op. cit.*, p. 128.

81. Communication from the Commission to the Council, One year since the outbreak of Covid-19 : fiscal policy response, 3 mars 2021, COM(2021) 105 final, accessible par le lien : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf.

82. *Spring 2021 Economic Forecast : Rolling Up Sleeves*, 12 mai 2021, accessible par le lien : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast-rolling-sleeves_en.

la reprise, elles devraient être axées prioritairement sur les investissements publics et privés en mettant l'accent tout particulièrement sur la transition environnementale et numérique⁸³.

Compte tenu de la clause dérogatoire, la Commission a décidé de ne pas prendre de décision sur l'ouverture de procédures en déficit excessif, exception faite du cas de la Roumanie (pour laquelle la procédure avait été activée avant le déclenchement de la crise). En situation de reprise économique, les pays qui ont une dette élevée – comme la Belgique – doivent veiller à limiter leurs dépenses courantes. Il est, par exemple, demandé à la Belgique de poursuivre une politique budgétaire prudente, tout en utilisant le plan de relance européen pour financer des investissements additionnels.

Dès le mois de février 2020 – avant le déclenchement effectif de la crise – la Commission européenne avait déjà proposé de procéder à une réévaluation du cadre européen de la gouvernance budgétaire⁸⁴. Plusieurs problèmes et difficultés étaient, alors déjà, mis en évidence, tels que le niveau élevé des dettes publiques dans certains pays, une composition des finances publiques non propice à la croissance et l'investissement, ou encore la complexité des règles en vigueur⁸⁵. La pandémie et l'action des pouvoirs publics nécessaire pour la contrer ont montré la pertinence de cette démarche de révision et même renforcé l'urgence d'une discussion à ce propos. Les dettes et déficits publics se sont en effet accrus très sensiblement dans l'ensemble des États membres et le besoin d'une nouvelle dynamique d'investissements publics est plus manifeste aujourd'hui qu'hier. Pendant la période de crise, les consultations normalement prévues ont cependant été suspendues. Dans sa communication du 3 mars 2021, la Commission a toutefois exprimé son intention de relancer le débat public sur le cadre européen pour la surveillance économique et budgétaire dès que la reprise économique s'installera. Les discussions seront probablement rudes et les oppositions marquées. À ce stade, il n'est pas certain qu'un

83. Les plans nationaux de relance doivent respecter les priorités européennes. En particulier, ils doivent, conformément à l'accord officiel de la facilité pour la reprise et la résilience (F.R.R.) signé en février 2021, promouvoir les transitions verte et numérique, en attribuant respectivement à ces secteurs 37 et 20 % de la valeur totale de leurs plans économiques. Voy. *infra*, section 2, § 2.

84. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Economic Governance Review*, 5 février 2020, COM(2020) 55 final, accessible par le lien : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf.

85. Voy. CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, *Avis en préparation du programme de stabilité 2021-2024*, op. cit., pp. 68-69.

accord puisse être dégagé à court terme et il est hautement prématuré – voire erroné – de considérer que la discipline budgétaire induite par le droit de l'Union européenne appartiendrait au passé.

§ 2. Réponses des institutions européennes à la crise sanitaire en termes de budget et de finances⁸⁶

En matière budgétaire, la réaction européenne vis-à-vis de la pandémie et ses conséquences s'est d'emblée traduite par des réaffectations internes au sein du budget de l'Union européenne, sachant que l'année 2020 était la dernière de la programmation pluriannuelle 2014-2020. Des fonds, tels que celui de cohésion, ont pu aussi être utilisés par certains États membres. Dès le mois d'avril 2020, un accord est survenu au sein du Conseil européen sur un paquet de mesures, pour un montant global maximum de 540 milliards d'euros, fondées sur des instruments existants. Il consistait en trois filets de sécurité fonctionnant sous la forme de prêts à des taux favorables : une nouvelle ligne de crédit *Pandemic Crisis Support*, d'un montant maximal de 240 milliards et ouverte aux États membres de la zone euro qui le souhaitent auprès du mécanisme européen de stabilité (M.E.S.), tout d'abord⁸⁷ ; un montant maximum de 200 milliards destiné aux entreprises et passant par le Groupe Banque européenne d'investissement (B.E.I.), notamment par le biais du *Pan-European Guarantee Fund*, ensuite ; le dispositif « SURE » évoqué ci-après, enfin (§ 3).

Quelques semaines plus tard, en juillet 2020, un accord qualifiable d'historique a été conclu au sein du Conseil européen. Ce dernier a approuvé le plan de relance dit « *Next Generation EU* » proposé par la Commission. Il vise à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de Covid-19 et prévoit divers axes tels que les transitions écologique et numérique. Ce plan se décline en plusieurs enveloppes qui, ensemble, totalisent un montant de 750 milliards

86. Voy., sur l'ensemble des interventions, BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE, *Rapport 2020*, op. cit., pp. 130-132.

87. Cette faculté, conditionnelle en termes d'affectation à donner à ces fonds (investissement direct ou indirect dans le secteur de la santé), n'a pas été utilisée par les États membres, notamment pour des motifs liés au caractère stigmatisant du recours au M.E.S. créé dans la foulée de la crise économique et financière de 2008. Des questions juridiques se posent aussi quant au recours au M.E.S. dans ce contexte : voy. M. LESSON, « *Pandemic Crisis Support Credit by the ESM – Just Cheap Money that No One Wants or an Infringement of EU Law ?* », *A Path for Europe*, accessible par le lien suivant : <https://pathforeurope.eu/pandemic-crisis-support-credit-by-the-esm/>.

d'euros. La part la plus importante consiste en le programme dit « de facilité pour la reprise et la résilience (F.R.R.) » (672,5 milliards d'euros, à répartir entre les États membres selon leurs besoins⁸⁸).

La Commission européenne est donc habilitée à emprunter jusqu'à 750 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance, et ce entre 2021 et 2026. Comme pour le programme SURE (ci-après, § 3), cet emprunt commun des États membres à travers la Commission permet des conditions plus favorables grâce à une bonne notation financière.

Le règlement européen établissant la facilité pour la reprise et la résilience (n° 2021/241) est entré en vigueur en février 2021⁸⁹. Il se décompose en *deux volets* : d'une part, un montant destiné à un *soutien financier non remboursable*, à savoir une contribution financière (autrement dit, une subvention), jusqu'à 312,5 milliards d'euros ; d'autre part, un montant disponible pour un *soutien sous forme de prêts aux États membres*, pour un montant pouvant aller jusqu'à 360 milliards d'euros (art. 6 du règlement). En ce qui concerne le volet « contribution financière », 70 % de l'enveloppe totale devra être engagée en 2021 et 2022 (art. 12 du règlement). Le montant alloué à chaque pays se détermine sur la base de la population, en proportion inverse du P.I.B. par habitant : à concurrence de 70 %, sur la base du taux de chômage moyen avant crise (2015-2019) ; à concurrence de 30 %, sur le fondement d'un critère relatif aux reflux du P.I.B. observés pendant la crise du Covid-19⁹⁰.

Selon les statistiques disponibles, le montant dont devrait bénéficier la Belgique a été estimé, en juin 2021, à 5,9 milliards. Une première tranche de 770 millions d'euros a déjà été libérée en août de la même année. En fonction des dernières prévisions économiques datant de l'été 2021, l'économie belge enregistrerait cependant une meilleure croissance que prévue, ce qui compte tenu du critère du « recul du P.I.B. » aura pour effet d'amoinrir (de 750 millions) la part de l'enveloppe qui lui sera finalement accordée⁹¹. Ce montant définitif ne sera donc confirmé qu'en 2022.

88. Les 77,5 milliards restants seront destinés à financer des programmes européens (React-EU, Fonds de transition juste, Horizon Europe, etc.).

89. Règlement (U.E.) n° 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, *J.O.U.E.*, L 57, 18 février 2021, p. 17.

90. Ces 30 % ne seront définitivement répartis entre les États membres qu'après le mois de juin 2022 et seront basés pour moitié sur la perte de P.I.B. réel observée en 2020 et, pour l'autre moitié, sur la perte cumulée de P.I.B. réel observée sur la période 2020-2021.

91. Voy., à ce propos, P. BISCIARI, P. BUTZEN, W. GELADE, W. MELYN et S. VAN PARYS, « The EU Budget and the Next Generation EU Recovery Plan : a Game Changer ? », septembre 2021, *N.B.B. Economic Review*, www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2021/ecorevii2021_h2.pdf.

Pour obtenir ces moyens, chaque État membre a dû élaborer, au plus tard pour la fin du mois d'avril 2021, un plan de reprise et de résilience, qui expose les réformes et projets d'investissements publics à financer par le biais de la F.R.R. Le règlement n° 2021/241 prévoit l'évaluation par la Commission européenne, puis l'approbation par le Conseil. La Commission a adopté une évaluation positive du plan déposé par la Belgique, et ce en date du 23 juin 2021.

C'est la première fois que la Commission va lever un montant aussi important sur les marchés financiers. Il s'agit de la plus grande émission de dette en euros à un niveau supranational.

§ 3. Dispositif « SURE »

De manière concise, il nous paraît important de mettre en évidence aussi le dispositif « SURE » (acronyme pour *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) adopté au niveau européen.

Suite aux nombreuses mesures de confinement de la population, des millions de personnes se sont retrouvées en situation de chômage « économique ». Afin de préserver l'emploi et de garantir un revenu aux indépendants, les États membres de l'Union européenne ont créé ou renforcé des programmes dit de « travail temporaire » ou « chômage temporaire/partiel » et de protection contre le risque de perte de revenus. Afin de permettre aux États membres de financer ces programmes sans incidence trop sensible sur leurs finances publiques et éviter des licenciements massifs, l'Union européenne a mis en place un nouvel instrument provisoire dénommé « SURE ».

Le dispositif, juridiquement organisé par un règlement datant du 19 mai 2020⁹², a été activé pour la première fois en septembre de la même année. Le financement de cet instrument est organisé par le biais de l'émission, par la Commission européenne, d'obligations sociales sur les marchés financiers⁹³. Le soutien se matérialise sous la forme de prêts⁹⁴, à des conditions favorables, de l'Union européenne aux États membres qui en ont besoin, pour un montant total maximum

92. Règlement (U.E.) n° 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation du Covid-19, J.O.U.E., L 159/1, 20 mai 2020.

93. La première émission a eu lieu le 21 octobre 2020.

94. Pour bénéficier d'un prêt, un État doit présenter une demande d'aide financière auprès de la Commission. L'État doit apporter la preuve de l'augmentation soudaine et marquée des dépenses publiques effectives et prévues, due au financement de dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires. La Commission examine ensuite la demande

de 100 milliards d'euros. Les prêts accordés au titre de l'instrument SURE sont adossés à un système de garanties volontaires fournies par les États membres. La contribution de chaque État membre au montant total de la garantie correspond à sa part relative dans le revenu national brut total de l'Union européenne (2,84 % pour la Belgique). L'activation de l'instrument SURE est donc conditionnée par une couverture de 25 % du montant maximal de l'instrument : les garanties volontaires devaient s'élever à 25 milliards d'euros⁹⁵, montant atteint à la fin du mois de septembre 2020. Ces garanties visent à rassurer les investisseurs et ainsi garantir la levée de fonds nécessaire pour financer le dispositif.

À la fin du mois de janvier de l'année 2021, la Commission avait déjà approuvé les demandes de 18 États membres pour un montant total de 90,3 milliards d'euros, dont 7,8 milliards pour la Belgique. Il s'est agi ainsi de financer non seulement des mesures fédérales (6,21 milliards), mais également des mesures régionales et communautaires.

Une première évaluation européenne a eu lieu et ses résultats sont repris dans un rapport de la Commission datant du 22 mars 2021⁹⁶.

§ 4. Assouplissement du contrôle européen des aides d'État

Face à la propagation du coronavirus, la Commission européenne a, très tôt, veillé à rappeler le cadre juridique dans lequel les aides publiques accordées par les États membres devaient s'inscrire. Dans une communication du 13 mars 2020, intitulée « Réaction économique coordonnée à la flambée de la Covid-19 », la Commission a dressé les limites, tout autant que les opportunités, induites par les règles européennes en matière d'aides d'État⁹⁷.

et consulte les États membres pour définir les termes du prêt, avant de présenter une proposition de prise de décision au Conseil. L'approbation par le Conseil est la dernière étape avant le versement des fonds.

95. La part belge dans ces 25 milliards d'euros s'élève donc à 710 millions d'euros.

96. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et financier et au comité de l'emploi, sur l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19 conformément à l'article 14 du règlement (U.E.) n° 2020/672 du Conseil, 22 mars 2021, COM(2021) 148 final, accessible via le lien : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0148&from=EN>.

97. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, « Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19 », 13 mars 2020, COM(2020) 112 final, p. 11.

L'application des règles en matière d'aides d'État dans le contexte de la pandémie est essentielle à double titre. D'une part, il fallait veiller à ce que les mesures de soutien nationales aident effectivement et efficacement les entreprises touchées par la pandémie et les mesures de restriction propres à la combattre. D'autre part, il convenait de garantir des conditions de concurrence équitables et éviter que des entreprises rencontrant déjà des problèmes de solvabilité avant la crise ne profitent de ces mesures de soutien.

Dans sa communication du 13 mars 2020, la Commission a rappelé, tout d'abord, que les États membres décident discrétionnairement des aides à octroyer lorsque celles-ci ne constituent pas des « aides d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1 du T.F.U.E. Mais encore faut-il savoir ce qu'est une « aide d'État » au sens du Traité⁹⁸.

L'article 107, paragraphe 1 du T.F.U.E. ne définit pas, à proprement parler, la notion d'« aide d'État ». Il s'attache aux effets de l'aide sur certaines entreprises ou certaines productions⁹⁹. Dans sa décision *Altmark* du 24 juillet 2003, la Cour de justice a dégagé quatre critères cumulatifs de la disposition précitée : « Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence »¹⁰⁰. La Commission européenne a repris et développé ces critères dans une communication de 2016¹⁰¹.

Dans le contexte de la crise sanitaire, les États membres ont donc pu prendre immédiatement, sans devoir respecter les règles européennes applicables aux aides d'État, des mesures applicables à toutes les entreprises, comme l'octroi de subventions salariales et la suspension du paiement de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée ou des cotisations sociales, ou encore, des mesures de soutien financier direct

98. Sur la notion d'aides d'État, voy. M. DONY, *Aides d'État*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 13-222 ; O. PEIFFERT et S. THOMAS, « Titre I. Les éléments constitutifs de l'aide d'État », in O. PEIFFERT et S. THOMAS, *Droit matériel des aides d'État*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 1-284.

99. C.J.C.E., 22 mars 1977, *Steinike & Weinlig c. République fédérale d'Allemagne*, aff. 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, pt 21.

100. C.J.C.E., 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*, aff. C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, pts 74 et 75.

101. Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, § 1^{er} du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C 262, 2016, p. 1, pt 3.

applicables à tous les *consommateurs*, par exemple en cas d'annulation de services ou de billets qui ne sont pas remboursés par les opérateurs concernés¹⁰².

En principe, les mesures qualifiées d'« aides d'État » sont incompatibles avec le marché intérieur. L'article 107, paragraphe 1 du T.F.U.E. établit, en effet, une règle d'incompatibilité en ce qu'il énonce que « [s]auf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Conformément à l'article 108, paragraphe 3 du T.F.U.E., les aides d'État doivent, en principe, être préalablement notifiées à la Commission européenne. On distingue deux régimes : certaines aides sont jugées, de plein droit, compatibles avec le marché intérieur sur pied de l'article 107, paragraphe 2 du T.F.U.E.¹⁰³. La dérogation à la règle d'incompatibilité est donc obligatoire. D'autres aides *peuvent* être considérées comme compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3 du T.F.U.E.¹⁰⁴. La dérogation à la règle d'incompatibilité est donc ici facultative.

Des assouplissements procéduraux ont été prévus par la Commission de façon à accélérer la procédure d'approbation dans le contexte de crise sanitaire. Dès le mois de mars 2020, elle précise ainsi dans la communication précitée que « [s]i nécessaire, une décision est prise dans les jours suivant la réception d'une notification complète d'aide d'État de la part d'un État membre. La Commission a mis en place une boîte mail et un numéro de téléphone spéciaux pour répondre aux questions éventuelles des États membres »¹⁰⁵.

102. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, « Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19 », COM(2020) 112 final, 13 mars 2020, p. 11.

103. Sur les aides d'État de plein droit compatibles avec le marché intérieur, voy. M. DONY, *Aides d'État*, op. cit., pp. 226-231 ; O. PEIFFERT et S. THOMAS, « Chapitre 1. Les aides compatibles de plein droit – article 107(2) TFUE », *Droit matériel des aides d'État*, op. cit., Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 293-294.

104. Sur les aides d'État qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, voy. M. DONY, *Aides d'État*, op. cit., pp. 232-300 ; O. PEIFFERT et S. THOMAS, « Chapitre 2. Les aides qui peuvent être déclarées compatibles – article 107(3) TFUE », *Droit matériel des aides d'État*, op. cit., Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 295-344.

105. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, « Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19 », COM(2020) 112 final, 13 mars 2020, p. 12.

Quoique les aides reprises à l'article 107, paragraphe 2 du T.F.U.E. soient considérées comme compatibles de plein droit avec le marché intérieur, elles n'échappent pas à la procédure de notification préalable à la Commission. Le pouvoir de la Commission est néanmoins limité dans ce cadre, cette dernière se bornant à vérifier que les conditions établies à l'article 107, paragraphe 2 du T.F.U.E. sont bien remplies en l'espèce. En tant qu'exception à la règle générale d'incompatibilité édictée à l'article 107, paragraphe 1, l'article 107, paragraphe 2 du T.F.U.E. est, en outre, de stricte interprétation.

La gestion de la pandémie a donné lieu à l'application d'une catégorie d'aides logées au point b de l'article 107, paragraphe 2 du T.F.U.E. : « [L]es aides destinées à *remédier aux dommages* causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires »¹⁰⁶.

Est considéré comme « extraordinaire » un événement (i) imprévisible ou difficile à prévoir (ii) dont l'ampleur ou l'incidence économique est significative et (iii) qui diffère fortement des conditions de fonctionnement normal du marché. La Commission a expressément reconnu que la pandémie de Covid-19 pouvait être considérée comme un événement extraordinaire dans l'Union européenne¹⁰⁷.

Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il convient de démontrer, pour chaque bénéficiaire, un lien de causalité direct entre l'aide octroyée et le dommage résultant de l'événement extraordinaire, et toute aide doit être limitée à ce qui est nécessaire pour remédier au dommage. Seuls peuvent être compensés les désavantages économiques causés *directement* par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires¹⁰⁸. Il s'ensuit que les aides susceptibles d'être supérieures aux pertes encourues par leurs bénéficiaires ne relèvent pas de l'article 107, paragraphe 2, point b du T.F.U.E.¹⁰⁹.

106. Nous soulignons.

107. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et l'Eurogroupe, « Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19 », Bruxelles, le 13 mars 2020, COM(2020) 112 final, annexe 3, p. 7.

108. C.J.U.E., 23 février 2006, *Giuseppe Atzeni et autres c. Regione autonoma della Sardegna*, aff. C-346/03 et C-529/03, EU:C:2006:130, pt 79.

109. C.J.U.E., 11 novembre 2004, *Royaume d'Espagne c. Commission des Communautés européennes*, aff. C-73/03, EU:C:2004:711, pts 40 et 41. Ce dernier élément a été récemment rappelé par le Tribunal de l'Union européenne dans le contexte de la pandémie : voy. T.U.E., 14 avril 2021, *Ryanair D.A.C. c. Commission européenne*, aff. T-378/20, ECLI:EU:T:2021:194, pt 48 ; T.U.E., 14 avril 2021, *Ryanair D.A.C. c. Commission européenne*, aff. T-379/20, ECLI:EU:T:2021:195, pt 42.

Les États membres ont pu accorder, sur le fondement de l'article 107, paragraphe 2, point b du T.F.U.E., des aides destinées à indemniser les entreprises des secteurs qui ont été particulièrement touchés (les transports, le tourisme et l'hôtellerie, par exemple) et les organisateurs d'événements (concerts, festivals, tournois sportifs et manifestations culturelles ou commerciales, par exemple) annulés pour les dommages subis en raison de la pandémie de Covid-19.

À côté des aides considérées comme *de plano* compatibles avec le marché intérieur, l'article 107, paragraphe 3 du T.F.U.E. énumère une série de catégories d'aides qui *peuvent* être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Cette disposition doit également s'interpréter de manière stricte¹¹⁰.

À la différence des aides mentionnées au paragraphe 2 de l'article 107, les aides mentionnées sous le paragraphe 3 ne sont pas compatibles de plein droit. Elles ne seront compatibles *que si la Commission statue en ce sens*, soit au terme d'une procédure de contrôle, soit au travers d'un règlement d'exemption. Il appartient en effet exclusivement à la Commission de statuer sur la compatibilité des aides d'État¹¹¹.

Pour des motifs de prévisibilité et d'égalité de traitement, la Commission a publié une série de communications, appelées « encadrements » ou « lignes directrices », en vue de spécifier les critères généraux au regard desquels elle décide qu'une aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 3 du T.F.U.E. est compatible avec le marché intérieur.

Deux catégories d'aides sont susceptibles de s'appliquer dans le contexte d'une pandémie. Il s'agit des catégories logées aux points c et b de l'article 107, paragraphe 3 du T.F.U.E.

Dans la communication de mars 2020 précitée, la Commission signale que l'article 107, paragraphe 3, point c du T.F.U.E. permet d'octroyer des aides (d'urgence et temporaires) aux entreprises confrontées à des besoins de liquidité pressants et/ou menacées de faillite en raison de la pandémie de Covid-19, sous la forme de garanties ou de prêts à tous les types d'entreprises¹¹². Les aides accordées dans ce cadre – « aides

110. T.U.E., 13 décembre 1999, *Freistaat Sachsen, Volkswagen A.G. et Volkswagen Sachen GmbH c. Commission*, aff. T-132/96 et T-143/96, ECLI:EU:T:1999:326, pt 167.

111. C.J.U.E., 5 mars 2015, *Estado português c. Banco Privado Português S.A. et Massa Insolvente do Banco Privado Português S.A.*, aff. C-667/13, EU:C:2015:151, pt 66.

112. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, « Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 », COM(2020) 112 final, 13 mars 2020, p. 11.

destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » – doivent être aménagées dans le respect des lignes directrices de la Commission « concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers »¹¹³. Ces lignes directrices ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2023 afin de tenir compte de la pandémie.

C'est néanmoins davantage sur le terrain de l'article 107, paragraphe 3, point b du T.F.U.E. et des « aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une *perturbation grave de l'économie*¹¹⁴ d'un État membre » que les États membres ont situé leurs actions en faveur des entreprises dans le contexte de la pandémie. Le Gouvernement fédéral belge et les entités fédérées y ont abondamment eu recours¹¹⁵.

Une communication libellée « Encadrement temporaire (*Temporary Framework*) » a été adoptée par la Commission, dans le contexte de la pandémie, le 19 mars 2020¹¹⁶. Dès lors que la pandémie touche l'ensemble des États membres et que les mesures de confinement prises par ceux-ci ont un impact sur les entreprises, la Commission estime que des aides publiques accordées dans ce cadre peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur. Sauf pour les microentreprises, les petites entreprises et les *start-up*, les entreprises ne peuvent pas avoir été « en difficulté »¹¹⁷ après le 31 décembre 2019 pour être éligibles à ce type d'aide.

La Commission énumère, dans l'Encadrement temporaire, les mesures d'aide d'État temporaires qu'elle juge compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b du T.F.U.E., et qui peuvent être autorisées très rapidement après leur notification par l'État membre concerné. Sont initialement concernées, pour l'essentiel,

113. Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (2014/C 249/01), *J.O.U.E.*, C 249, 31 juillet 2014.

114. Nous soulignons.

115. Pour une synthèse, voy. le site internet de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/belgium_fr (17 septembre 2021).

116. Communication de la Commission « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (2020/C 91 I/01) », *J.O.U.E.*, C 91, 20 mars 2020.

117. La notion d'« entreprise en difficulté » est définie à l'article 2.18 du règlement (U.E.) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *J.O.U.E.*, L 187, 26 juin 2014. Sur le R.G.E.C., voy. *infra*, n° 11.

les aides sous la forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux, ainsi que les aides consistant en des garanties sur les prêts, ou encore, en des taux d'intérêt bonifiés pour les prêts¹¹⁸.

Les mesures d'aide temporaires prévues par l'Encadrement temporaire peuvent être cumulées avec des aides relevant du champ d'application du règlement de *minimis* évoqué plus loin.

En guise d'illustration, mentionnons que le 21 août 2020, la Commission a autorisé, sur la base de l'Encadrement temporaire, une aide belge d'un montant de 290 millions d'euros pour soutenir le groupe SN, qui se compose de SN Airholding et de la filiale unique de celle-ci, Brussels Airlines, dans le contexte de la pandémie de coronavirus. Cette décision a également été attaquée par la compagnie aérienne Ryanair le 15 janvier 2021 (affaire T-14/21). Le Tribunal de l'Union européenne n'a pas encore rendu sa décision à l'heure où nous écrivons.

L'Encadrement temporaire a été modifié à cinq reprises :

- le 3 avril 2020, en vue notamment d'autoriser les aides permettant d'accélérer la recherche portant sur les produits liés au Covid-19 ainsi que les essais et la production de ces produits¹¹⁹ ;
- le 8 mai 2020, pour faciliter l'accès au capital et aux liquidités pour les entreprises touchées par la crise¹²⁰ ;
- le 29 juin 2020, afin de soutenir davantage les *start-ups* et les micro-, petites et moyennes entreprises et d'encourager les investissements privés¹²¹ ;
- le 13 octobre 2020, dans le but de prolonger l'Encadrement temporaire et autoriser les aides couvrant une partie des coûts fixes non couverts des entreprises frappées par la crise¹²² ;

118. Sur l'octroi d'aides et de subsides aux victimes économiques de la crise sanitaire et l'impact de la crise sanitaire sur les subventions octroyées, voy. la contribution de D. De Roy dans le présent ouvrage.

119. Modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19, C(2020) 2215 final, 3 avril 2020. En guise d'illustration, on peut indiquer que c'est sur la base de la section 3.8 nouvellement insérée de l'Encadrement temporaire que le Gouvernement wallon a pu décider d'octroyer une prime exceptionnelle relative aux aides à l'investissement en faveur de la fabrication de produits liés au Covid-19.

120. Modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 (2020/C 164/03), J.O.U.E., C 164, 13 mai 2020.

121. Troisième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19, C(2020) 4509 final, 29 juin 2020.

122. Quatrième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant

- le 1^{er} février 2021, en vue notamment de prolonger l'Encadrement temporaire jusqu'au 31 décembre 2021 et d'adapter les plafonds d'aide de certaines mesures afin de mieux faire face aux effets économiques prolongés de la crise actuelle¹²³.

Au demeurant, une série de mesures supplémentaires peuvent être mises en œuvre immédiatement par les États membres, sans intervention préalable de la Commission et, partant, sans notification préalable. Les États membres continuent néanmoins d'être tenus, dans ce cadre, de répondre à des obligations d'information, de rapportage et de transparence, lesquelles permettent à la Commission d'exercer un contrôle *a posteriori* sur les aides ainsi octroyées. Il s'agit, tout d'abord, des mesures prises au titre du règlement général sur les exemptions par catégorie (R.G.E.C.)¹²⁴. Dans le contexte de la crise sanitaire, ce R.G.E.C. a fait l'objet de certaines adaptations (en particulier, la redéfinition de la notion d'entreprise en difficulté et la prolongation de la période d'application). Sont ensuite visées les mesures prises au titre du règlement *de minimis* général¹²⁵, qui permet d'éviter la qualification d'aide d'État pour des subventions d'un montant restreint. À l'instar du R.G.E.C., le règlement *de minimis* général a été modifié de façon à tenir compte des effets de la pandémie sur les aides publiques accordées massivement par les États membres. La période d'application du règlement a aussi été prolongée de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2023. Nous ne commenterons pas plus avant ici ces deux instruments dérogatoires.

Conclusion

Au terme de ce voyage au cœur des finances publiques, un an et demi après le déclenchement de la crise du Covid-19, les très brèves conclusions suivantes peuvent être tirées.

l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (2020/C 340 I/01), *J.O.U.E.*, C 340, 13 octobre 2020.

123. Cinquième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (2021/C 34/06), *J.O.U.E.*, C 34, 1^{er} février 2021.

124. Règlement (U.E.) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *J.O.U.E.*, L 187, 26 juin 2014.

125. Règlement (U.E.) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, *J.O.U.E.*, L 352, 24 décembre 2013.

Il est tout d'abord manifeste que l'impact des mesures prises pour contrer la pandémie sur les recettes et les dépenses publiques belges est non seulement considérable mais aussi durable. L'équilibre budgétaire, mais aussi la tendance vers la diminution de la dette consolidée des pouvoirs publics, ne se conçoivent plus qu'à moyen voire long terme. Les masses d'argent injectées pour protéger sanitaire mais aussi pour soutenir socialement et économiquement la population et les entreprises sont colossales. Les perspectives de relance et d'investissement – lesquelles doivent aussi veiller aux transitions écologique et numérique – nécessitent encore de coûteuses interventions publiques, certes soutenues par l'Union européenne, mais qui mobiliseront pendant encore de longues années un volume élevé d'argent public – sans oublier les conséquences du vieillissement de la population sur les finances publiques. Pour ce qui concerne la Région wallonne, la situation sera d'autant plus délicate qu'elle devra aussi assumer le coût principal des réparations des dégâts causés par les graves inondations de juillet 2021.

Ces politiques budgétaires d'exception ont été mises en place dans un cadre juridique que nous nous sommes efforcés de refléter dans la présente contribution, la difficulté majeure de l'exercice étant de qualifier juridiquement des mesures pouvant relever de la « pratique » pour les acteurs qui veillent à leur mise en œuvre. En 2020, au niveau de l'autorité fédérale, la situation des crédits provisoires était elle-même particulière, de manière telle que le traitement de la crise équivalait à « gérer l'exceptionnel dans l'exceptionnel ». Pour autant, les gouvernants n'ont cessé d'ancrer leurs initiatives et actions dans le droit en tâchant de donner des gages de respect de celui-ci. Ainsi, les règles essentielles de la loi du 22 mai 2003 sur le budget et la comptabilité de l'État fédéral ont été, littéralement du moins, respectées, au gré parfois d'une interprétation très malléable des concepts y figurant explicitement (absence de nouvelle dépense en crédit provisoire, par exemple) ou implicitement (provision interdépartementale, par exemple). Des cavaliers budgétaires ont été adoptés pour assouplir aussi le régime des crédits budgétaires en cas de situation urgente et imprévisible (en Région wallonne notamment).

Au niveau de l'Union européenne, les régimes dérogatoires, tant aux règles de la gouvernance économique qu'à celles relatives aux aides d'État, ont trouvé appui sur le droit existant et les marges de manœuvre que celui-ci offrait. À ce niveau aussi, le souci de respecter le cadre juridique en place s'est matérialisé. Par contre, l'exceptionnel caractérise l'accord survenu en juillet 2020 et relatif au plan de relance dit « *Next Generation EU* ». Combiné avec le dispositif « SURE », c'est la première

INSTRUMENTS ET RESSOURCES DE L'ACTION PUBLIQUE

fois que la Commission européenne lève des montants aussi considérables sur les marchés. Ceci concrétise, de manière inédite, l'idée d'un endettement commun à l'échelle européenne et il s'agit là d'une révolution, compte tenu de l'opposition radicale de nombreux États (du nord de l'Europe principalement) régulièrement exprimée antérieurement au déclenchement de la crise du Covid-19.