



N° 609

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE DE MM. FRANÇOIS SAUVADET ET CHARLES DE COURSON (N° 573) *relative au retour à l'équilibre des finances publiques*,

PAR M. CHARLES DE COURSON,

Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. – INTERDIRE LES DÉFICITS DES COMPTES PUBLICS : UN IMPÉRATIF DE BONNE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE | 7 |
| A. L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE NE PEUVENT PLUS S'EXONÉRER DES OBLIGATIONS D'ÉQUILIBRE FINANCIER IMPOSÉES AUX ENTREPRISES PRIVÉES ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 7 |
| 1. Faute de règles contraignantes, les déficits publics se sont accumulés depuis 28 ans..... | 7 |
| a) <i>Les déficits publics ne présentent pas en France un caractère conjoncturel</i> | 8 |
| b) <i>Les budgets de l'État et de la Sécurité sociale demeurent déficitaires malgré les efforts engagés ces dernières années</i> | 13 |
| c) <i>La France peine à respecter le pacte de stabilité et de croissance en dépit de sa souplesse</i> | 15 |
| 2. Les contre-exemples des collectivités territoriales et des entreprises..... | 17 |
| a) <i>Les mesures administratives de redressement applicables aux collectivités locales en cas de budget déficitaire</i> | 17 |
| b) <i>Les mesures judiciaires de redressement applicables aux entreprises privées</i> ... | 19 |
| B. LA DIMINUTION DES DÉFICITS PUBLICS CONSTITUE L'UN DES MOYENS LES PLUS SÛRS D'OBTENIR UNE CROISSANCE ANNUELLE SUPÉRIEURE À 3 % DU PIB..... | 21 |
| 1. Les politiques budgétaires expansionnistes s'avèrent inefficaces en économie ouverte..... | 21 |
| a) <i>Une éviction de l'épargne vers le refinancement de l'État et des organismes de Sécurité sociale, au détriment de l'économie productive</i> | 21 |
| b) <i>Une relance de la consommation et de l'investissement intérieurs qui ne profite pas nécessairement à la production nationale</i> | 22 |
| c) <i>L'alourdissement de la charge de la dette</i> | 24 |
| 2. La réduction des déficits publics, lorsqu'elle est mise en œuvre à l'étranger, améliore substantiellement la croissance..... | 25 |

| | |
|--|----|
| II. – DES JUSTIFICATIONS D’ORDRE POLITIQUE ET ÉTHIQUE | 27 |
| A. L’ENGAGEMENT QUI A ÉTÉ PRIS EN 2007 DEVANT LES FRANÇAIS ET L’EUROPE DOIT ÊTRE TENU | 27 |
| 1. Le peuple a approuvé le choix politique d’une rupture avec les déficits chroniques | 27 |
| 2. La France s’est engagée à revenir à l’équilibre de ses comptes publics au plus tard en 2012 | 28 |
| B. METTRE FIN AUX DÉFICITS STRUCTURELS IMPRODUCTIFS EST AUSSI UN DEVOIR MORAL VIS-À-VIS DES GÉNÉRATIONS FUTURES..... | 29 |
| III. – INSCRIRE CETTE INTERDICTION DANS LA LOI FONDAMENTALE : UN SOUCI D’EFFICACITÉ | 31 |
| EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE | 35 |
| Article 1 ^{er} (art. 47 de la Constitution) : Interdiction des déficits de fonctionnement de l’État en lois de finances..... | 35 |
| Article 2 (art. 47-1 de la Constitution) : Interdiction de tout déséquilibre global entre recettes et dépenses en lois de financement de la Sécurité sociale | 37 |
| Article 3 : Entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles | 39 |
| TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION | 41 |
| TABLEAU COMPARATIF | 43 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Parce qu'il tire originellement ses pouvoirs et sa légitimité du vote des impôts et du budget de l'État, le Parlement ne peut qu'être particulièrement vigilant sur l'évolution des finances publiques de notre pays. C'est l'honneur des rapporteurs généraux successifs des commissions des finances des deux assemblées d'avoir fréquemment, sinon toujours, appelé l'attention des gouvernements sur la nécessité de conduire une gestion responsable et cohérente des deniers publics, c'est-à-dire de l'argent des Français. Certains députés, dont fait partie votre rapporteur, s'évertuent également chaque automne, dans le cadre de l'examen des lois de finances, à promouvoir une politique budgétaire raisonnable et vertueuse.

Ces dernières années, la question a néanmoins pris une résonance politique nouvelle compte tenu, d'une part, du suivi exercé en la matière par les institutions communautaires, du fait de l'appartenance de notre pays à l'Union économique et monétaire, et, d'autre part, de la sensibilisation croissante de l'opinion publique aux effets très préjudiciables d'une dette qui n'en finit pas de croître depuis vingt-huit ans. En 2005, le Gouvernement a même diligenté une réflexion indépendante sur le sujet, sous l'égide de M. Michel Pébereau, qui a débouché sur un constat sans appel : le choix de la facilité, c'est-à-dire du recours systématique à l'endettement plutôt qu'aux réformes, a conduit notre pays à un niveau de dette publique très préoccupant ⁽¹⁾.

Les échéances électorales de 2007 ont été l'occasion de confronter les différentes visions politiques sur le sujet. En l'espèce, la voix de la vérité et le choix de la raison l'ont emporté, puisque nos concitoyens ont clairement mandaté le nouveau Président de la République ainsi que la majorité parlementaire le soutenant pour procéder à un retour progressif et définitif de nos finances publiques à l'équilibre. Cette démarche de saine gestion budgétaire est non seulement indispensable pour redonner du souffle à notre économie, mais également moralement justifiée vis-à-vis des générations à venir, qui ne sauraient assumer durablement des déficits pérennes de fonctionnement.

Fidèle aux idées que la famille centriste a constamment défendues, le groupe Nouveau centre estime que le temps est venu de traduire dans les faits - plus précisément dans le droit - une promesse que l'ensemble de la majorité a faite à nos concitoyens. Tel est précisément l'objet de la proposition de loi constitutionnelle n° 573, inscrite à l'ordre du jour d'initiative parlementaire du 17 janvier 2008.

Certes, les lois organiques du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾, et du 2 août 2005, relative aux lois de financement de la sécurité

(1) « Des finances publiques au service de notre avenir : rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale », 14 décembre 2005.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

sociale (LOLFSS)⁽¹⁾ ont déjà réformé en profondeur les principes et les procédures liées à l'élaboration, au contenu et à l'examen parlementaire des principaux textes législatifs financiers adoptés chaque année. Cependant, bien que sous-jacents à de telles réformes, les principes de bonne gouvernance prévus n'ont pas imposé l'interdiction des déficits les moins acceptables (les déficits de fonctionnement), au motif que les engagements pris au titre du traité de Maastricht, en 1992, et du pacte européen de stabilité et de croissance, en 1997 (à savoir un déficit annuel de l'ensemble des administrations publiques – État, collectivités territoriales et Sécurité sociale – inférieur à 3 % de la production nationale et un endettement n'excédant pas 60 % de celle-ci), constituaient un garde-fou suffisant contre toute dérive des comptes nationaux.

L'expérience a rapidement montré que les engagements européens n'étaient manifestement pas assez rigoureux, tant dans leur principe que dans leur mise en œuvre par les institutions communautaires. Si la France observe aujourd'hui la norme européenne de déficit annuel de ses administrations publiques, elle ne répond plus aux exigences d'endettement même si d'autres États membres affichent des performances budgétaires pires encore.

En 2005, le législateur a modifié la LOLF afin de faciliter la gestion des surplus non anticipés de recettes, notamment dans un but de désendettement⁽²⁾. Cependant, cet aménagement n'allait pas assez loin compte tenu de la gravité de la situation budgétaire des administrations publiques françaises. En effet, à partir du moment où le déficit restait permis, le « *choix de la facilité* » dénoncé par la commission présidée par M. Michel Pébereau ne pouvait que perdurer.

La logique poursuivie par la proposition de loi constitutionnelle n° 573 se veut beaucoup plus ambitieuse dans la mesure où elle prévoit une véritable rupture du cercle vicieux de l'endettement public de notre pays. Elle s'inspire, pour ce faire, des règles qui ont démontré leur efficacité, notamment à l'égard des collectivités territoriales. En posant le principe d'une interdiction de tout déficit de fonctionnement pour l'État et de tout déficit de l'équilibre général de la Sécurité sociale, les dispositions proposées obligeront à une gestion soutenable des politiques publiques sans pour autant empêcher les investissements, composante utile à la croissance économique qui, à ce titre, pourra continuer à être financée par l'emprunt. Par pragmatisme et réalisme, leur entrée en vigueur n'interviendra qu'en 2012, date à laquelle la France s'est engagée à revenir à l'équilibre de ses comptes publics.

Le débat initié par le groupe Nouveau centre sur la question de l'équilibre des comptes publics se veut constructif, consensuel et bénéfique au redressement de la France. Comme les dernières échéances électorales l'ont montré, il intéresse vivement les Français. À ce titre, il est légitime qu'il suscite aussi la plus grande attention de l'ensemble des parlementaires.

(1) Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

I. – INTERDIRE LES DÉFICITS DES COMPTES PUBLICS : UN IMPÉRATIF DE BONNE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

La gouvernance, terme apparu au sujet des sociétés privées cotées dans les années 1990, est le résultat de règles destinées à assurer une bonne qualité des décisions et du contrôle au sein des organisations collectives. Initialement réservée aux personnes morales de droit privé, elle a progressivement investi le secteur public de sorte qu'elle trouve désormais aussi à s'appliquer à l'État, aux collectivités territoriales et aux organismes de Sécurité sociale. Sur le plan économique et budgétaire, des pas cruciaux ont été franchis avec l'adoption de la LOLF, en 2001, et de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, en 2005. Il n'en demeure pas moins que la persistance, pour ne pas dire la récurrence, de déficits très substantiels laisse entrevoir un problème de gouvernance que seule une règle contraignante, prise sur les modèles de celles applicables à certaines entités privées ou publiques, permettra de régler.

A. L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE NE PEUVENT PLUS S'EXONÉRER DES OBLIGATIONS D'ÉQUILIBRE FINANCIER IMPOSÉES AUX ENTREPRISES PRIVÉES ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Alors que les collectivités territoriales comme les entreprises sont juridiquement tenues de présenter des comptes équilibrés, aucune règle de droit interne ne permet actuellement d'encadrer l'évolution des déficits de l'État et de la Sécurité sociale. Il apparaît d'autant plus urgent de combler cette lacune que l'accumulation des déficits publics structurels depuis 28 ans a alimenté une dette publique qui représente aujourd'hui plus de 64 % du produit intérieur brut (PIB) et dont le poids handicape la croissance française.

LES NOTIONS EUROPÉENNES DE DÉFICIT PUBLIC ET DE DETTE PUBLIQUE

Les notions de « déficit public » et de « dette publique » évoquées dans le présent rapport et retenues pour mesurer la situation des finances publiques au sein de chaque État membre de l'Union économique et monétaire ont été définies par le pacte de stabilité et de croissance adopté le 17 juin 1997 par le Conseil européen à Amsterdam.

Le **déficit public** est le solde négatif obtenu en soustrayant des recettes publiques (hors remboursements d'emprunts) les dépenses de l'ensemble des administrations publiques (centrales, territoriales et celles des organismes de Sécurité sociale), en excluant du calcul les ventes d'actifs publics.

La **dette publique**, quant à elle, est une accumulation d'emprunts publics permettant de couvrir les besoins de financements des administrations publiques. Il s'agit d'une dette brute consolidée, c'est-à-dire ne tenant pas compte des actifs et créances entre administrations publiques.

1. Faute de règles contraignantes, les déficits publics se sont accumulés depuis 28 ans

Le poids économique de la dette publique de la France a triplé depuis 1980, passant de 21 % à 64,2 % du PIB en 2007. Cet alourdissement inquiétant est le résultat non pas d'une politique d'investissement soutenue ou de déficits conjoncturels et passagers, mais d'une succession ininterrompue de déficits,

presque toujours structurels. Malgré les efforts encore modérés engagés depuis 2003 pour assainir les finances publiques, la persistance des déficits structurels doit conduire notre pays à se doter de règles plus contraignantes pour assurer le retour progressif à l'équilibre des comptes publics.

a) Les déficits publics ne présentent pas en France un caractère conjoncturel

Contrairement à un ménage qui s'endette pour acheter un bien durable ou faire face à une baisse temporaire de ses ressources, la France n'a cessé de s'endetter davantage depuis 1981, alors même que les recettes publiques augmentaient au même rythme que le PIB. Comme le remarque le rapport précité de la commission sur l'évolution de la dette publique présidée par M. Michel Pébereau, cette spirale d'endettement s'explique par le fait que, pendant cette période, « *les dépenses publiques se sont accrues en moyenne plus vite que la production nationale* » ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION COMPARÉE DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, DU DÉFICIT PUBLIC ET DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE DE 1981 À 2007

(en pourcentage du PIB)

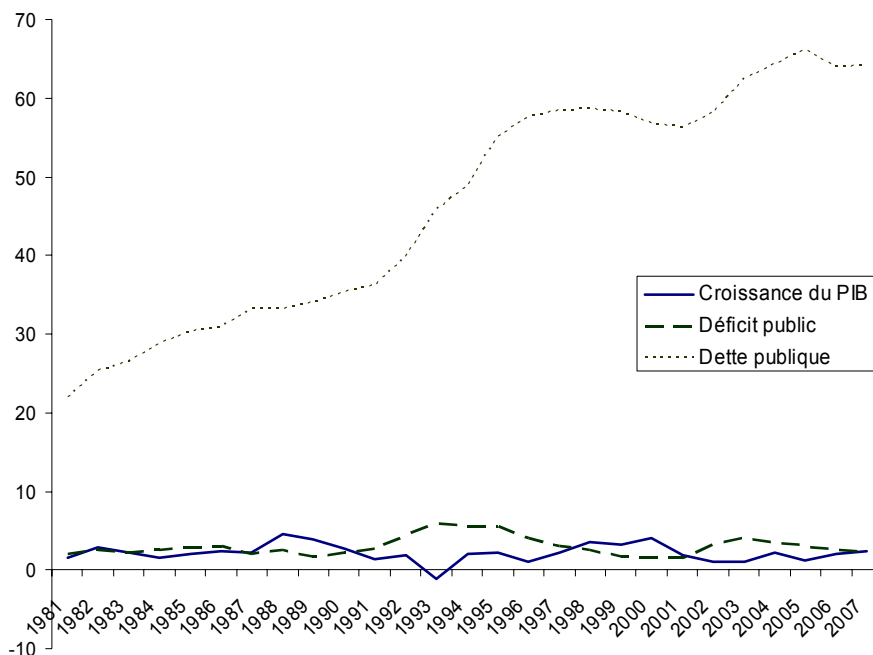
| Années | Croissance du PIB | Déficit public | Dettes publique |
|---------------------|-------------------|----------------|-----------------|
| 1981 | 1,5 | 2 | 22 |
| 1982 | 2,9 | 2,5 | 25,3 |
| 1983 | 2,2 | 2,2 | 26,5 |
| 1984 | 1,6 | 2,6 | 28,8 |
| 1985 | 2 | 2,9 | 30,3 |
| 1986 | 2,4 | 3,1 | 30,9 |
| 1987 | 2,3 | 2 | 33,2 |
| 1988 | 4,6 | 2,5 | 33,1 |
| 1989 | 3,9 | 1,7 | 34 |
| 1990 | 2,7 | 2,3 | 35,3 |
| 1991 | 1,3 | 2,8 | 36,2 |
| 1992 | 1,8 | 4,4 | 39,8 |
| 1993 | -1,1 | 5,9 | 45,7 |
| 1994 | 2 | 5,5 | 48,9 |
| 1995 | 2,2 | 5,5 | 55,1 |
| 1996 | 1,1 | 4,1 | 57,6 |
| 1997 | 2,2 | 3 | 58,5 |
| 1998 | 3,5 | 2,6 | 58,7 |
| 1999 | 3,2 | 1,7 | 58,3 |
| 2000 | 4 | 1,5 | 56,7 |
| 2001 | 1,9 | 1,5 | 56,2 |
| 2002 | 1 | 3,2 | 58,2 |
| 2003 | 1,1 | 4,1 | 62,4 |
| 2004 | 2,3 | 3,6 | 64,3 |
| 2005 | 1,2 | 3 | 66,2 |
| 2006 | 2 | 2,5 | 63,9 |
| 2007 ⁽¹⁾ | 2,4 | 2,4 | 64,2 |

⁽¹⁾ Prévisions révisées du gouvernement français transmises à la Commission européenne au titre de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2008-2012.

Source : Commission européenne, 1^{er} semestre 2007.

(1) Rapport précité, p. 27.

**ÉVOLUTION DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, DU DÉFICIT PUBLIC
ET DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE DE 1981 À 2007
(EN POURCENTAGE DE PIB)**



Le recours au déficit public n'a pas été principalement utilisé pour tenter une relance budgétaire de l'économie en cas de dégradation conjoncturelle. Certes, la composante conjoncturelle du déficit fut indéniable en période de récession ou de croissance très faible : à titre d'exemple, pendant la période 1991-1996, la croissance économique était en moyenne limitée 1,2 % par an et, dans le même temps, la dette publique est passée de 36,2 % à 57,6 % du PIB. Toutefois, les périodes de croissance plus soutenue n'ont pas été mises à profit pour dégager des excédents et réduire réellement l'endettement public : le déficit public s'est toujours élevé à au moins 1,5 % du PIB pendant les périodes 1988-1990 et 1998-2000, où la croissance atteignait respectivement 3,7 % et 3,6 % par an en moyenne.

Comme le souligne le rapport de la Commission présidée par M. Michel Pébereau, « *le solde structurel [des administrations publiques] est constamment négatif depuis près de 20 ans* » et, de 1995 à 2005, « *les dépenses des administrations publiques ont été supérieures à leurs ressources, en moyenne, de 7 % chaque année* »⁽¹⁾. Cette situation ne peut pas davantage être attribuée à l'évolution des taux d'intérêt, dont le niveau élevé aurait accru les dépenses publiques et empêché un désendettement, car leur niveau réel a considérablement baissé à partir du milieu des années 1990.

(1) *Ibidem*, p. 28.

Le déficit public n'a pas davantage été utilisé pour préparer l'avenir, grâce à une politique d'investissement public soutenue : selon le rapport précité, « depuis 1993, chaque année, le déficit de l'État est supérieur à ses investissements »⁽¹⁾, 40 à 60 % de ce déficit étant affecté au financement de dépenses de fonctionnement ou de transfert. Comme le souligne le rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au projet de loi de finances pour 2008, « le poids de l'investissement public a plutôt reculé à partir des années 1980 » et représente seulement 3 % du PIB aujourd'hui⁽²⁾.

De même, alors que la théorie économique enseigne que le niveau de la croissance économique est, sur longue période, essentiellement déterminé par le niveau de l'investissement et l'intégration du progrès technique, les dépenses publiques de recherche de la France ont également diminué entre 1993 et 2002, passant de 1 à 0,8 % du PIB. La France n'a pas non plus effectué d'effort particulier en faveur de l'enseignement supérieur entre 1980 et 2000, puisque, sur cette période, la dépense publique engagée à ce titre pour chaque étudiant n'a augmenté que de 0,4 % par an, alors que la dépense de l'État et des collectivités locales par habitant augmentait de 2 % par an sur la même période.

En réalité, **les déficits publics de la France présentent bien un caractère structurel depuis plus d'un quart de siècle**. Entre 1974 et 1993, le niveau des dépenses publiques de la France est passé d'environ 40 % à 54 % du PIB, niveau autour duquel il s'est aujourd'hui stabilisé. Une telle hausse du poids économique de la dépense publique n'est guère soutenable sur la durée, car son financement par une augmentation parallèle des prélèvements obligatoires pénalise fortement la production, en décourageant le travail comme l'investissement, alors même que les capitaux sont très mobiles et réactifs à la fiscalité en économie ouverte.

Les gouvernements successifs ont trop souvent opté pour la facilité en augmentant les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement, qui ne représentaient plus que 6,6 % des dépenses publiques en 2006 – dont les trois quarts réalisés par les collectivités locales. L'augmentation de 23,7 % des effectifs des trois fonctions publiques entre 1982 et 2003 illustre bien ce défaut de vigilance quant à l'évolution des dépenses de fonctionnement (voir tableau ci-après).

(1) *Ibidem*, p. 42.

(2) *Rapport sur la dépense publique et son évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2008*, p. 33.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA POPULATION ENTRE 1982 ET 2003

| Années | Fonction publique de l'État | Fonction publique territoriale | Fonction publique hospitalière | Ensemble de la fonction publique | Population totale (en millions) |
|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| 1982 | 2 233 838 | 1 073 533 | 717 739 | 4 025 110 | 55,7 |
| 1992 | 2 329 232 | 1 201 718 | 799 448 | 4 330 398 | 58,8 |
| 1998 | 2 439 941 | 1 307 245 | 836 624 | 4 583 810 | 60 |
| 2003 | 2 543 351 | 1 522 143 | 915 162 | 4 980 656 | 61,9 |
| Variation 2003/1982 | + 13,9 % | + 41,8 % | + 27,5 % | + 23,7 % | + 11,1 % |

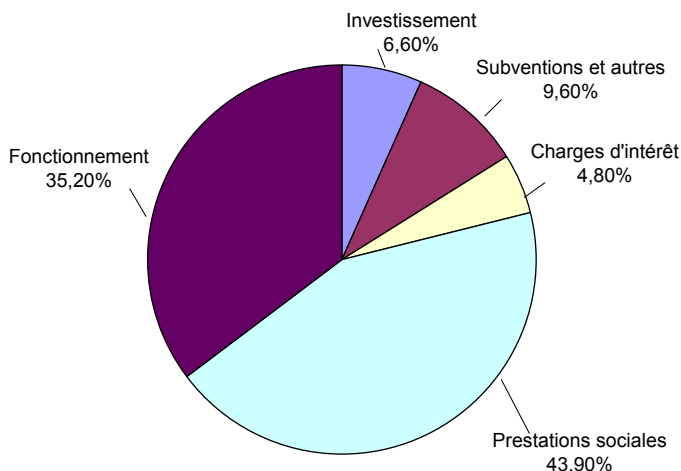
Sources : Rapport précité de la commission présidée par M. Michel Pébereau (2005) et Commission européenne (2007).

S'agissant de la fonction publique de l'État, il est difficile d'expliquer l'évolution des effectifs de certains ministères par le maintien du service rendu à la population : à titre d'exemple, les effectifs du ministère chargé de l'agriculture se sont accrus de 8 % entre 1982 et 2003, tandis que le nombre d'exploitations agricoles chutait de plus d'un tiers dans la même période.

Il convient par ailleurs de rappeler que les dépenses que l'État consacre au financement des pensions de retraite de ses anciens agents ont augmenté de 4,8 % par an entre 2000 et 2007, ce qui résulte largement de facteurs démographiques hérités du passé.

Le poids des dépenses de protection sociale n'a cessé, lui aussi, de s'alourdir. Les seules prestations sociales représentent, en 2006, 43,9 % de la dépense publique (voir ci-après).

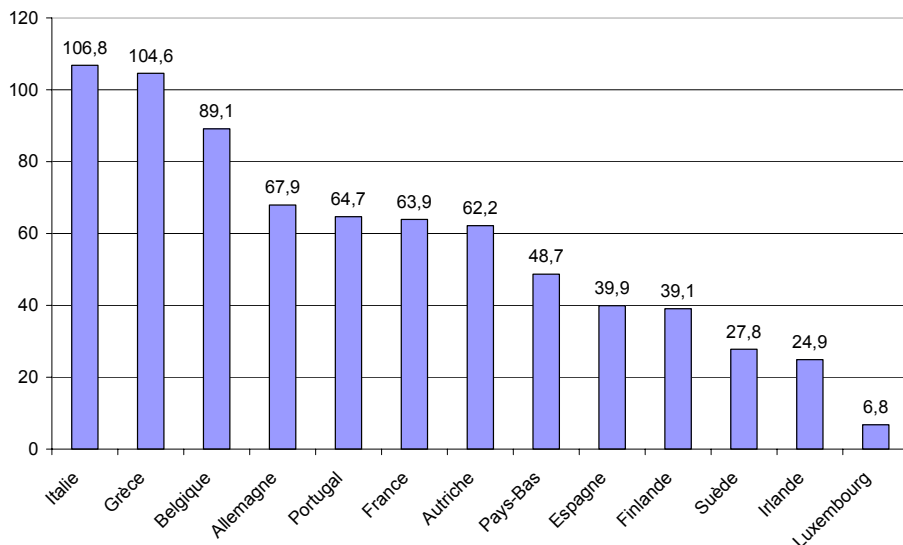
RÉPARTITION DE LA DÉPENSE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES



Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2008

Ces évolutions ont conduit à accroître le poids économique de la dette française, qui est devenue, en 2006, la sixième dette la plus lourde de la zone euro (voir *histogramme ci-après*), alors que seuls le Luxembourg et la Suède étaient moins endettés que la France en 1995.

**POIDS COMPARÉ DE LA DETTE PUBLIQUE AU SEIN DE LA ZONE EURO EN 2006
(EN POURCENTAGE DU PIB)**



Indépendamment du remboursement futur de cette dette, le seul paiement des intérêts de celle-ci représente une charge croissante pour les contribuables d'aujourd'hui et pourrait prendre des proportions très inquiétantes en cas d'augmentation des taux d'intérêt. En 2006, la charge des intérêts de la dette a représenté 46,4 milliards d'euros ⁽¹⁾ (soit 4,8 % de la dépense des administrations publiques), c'est-à-dire un montant presque équivalent aux recettes de l'impôt sur les sociétés (47,9 milliards d'euros) ou à 80 % de celles de l'impôt sur le revenu (58,6 milliards d'euros). Le poids relatif de cette charge n'a cessé de s'alourdir au fil des années, passant 1 % à 2,6 % du PIB entre 1978 et 2006. Le rapport sur la dépense publique et son évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2008, note que si le faible niveau des taux d'intérêt a permis de limiter cette progression à 1,7 % par an en moyenne de 2000 à 2007, elle devrait en revanche atteindre « *un rythme nettement supérieur (de l'ordre de 4 % par an) selon les projections actuelles d'évolution des taux d'intérêt* » ⁽²⁾.

Le même rapport ajoute : « *seule la réduction de l'encours de la dette permettra de réduire de façon substantielle la part désormais très importante des charges de la dette dans le budget de l'État (près de 15 %). Cette réduction ne*

(1) La seule charge des intérêts de sa dette a coûté à l'État 38,4 milliards d'euros en 2006 (les prévisions pour l'année 2007 s'établissant à 38,9 milliards d'euros).

(2) Rapport précité, p. 39.

peut passer que par une diminution continue du déficit budgétaire. »⁽¹⁾. Votre rapporteur rejoint pleinement cette analyse et constate, au vu de la persistance du déficit public français, que ce défi n'a pas encore été relevé.

b) Les budgets de l'État et de la Sécurité sociale demeurent déficitaires malgré les efforts engagés ces dernières années

Le niveau de la dépense publique a été mieux maîtrisé depuis 2003, grâce aux réformes des retraites et de l'assurance maladie engagées en 2003 et 2004, ainsi qu'à la réduction croissante des effectifs de la fonction publique de l'État (voir tableau ci-après). Une partie de ces efforts a été annihilée par la hausse des effectifs dans les opérateurs au sens de la LOLF, dont les effectifs se sont accrus de plus de 10 000 personnes chaque année.

**VARIATION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE
DE L'ÉTAT DE 2003 À 2008⁽¹⁾**

| | |
|---------------------|----------|
| 2003 | - 993 |
| 2004 | - 4 537 |
| 2005 | - 7 392 |
| 2006 | - 9 865 |
| 2007 | - 11 244 |
| 2008 ⁽²⁾ | - 22 791 |

⁽¹⁾ En effectifs budgétaires jusqu'en 2005 et en équivalents temps plein à partir de 2006.

⁽²⁾ Prévisions du projet de loi de finances pour 2008.

Source : MINEFE, « Rapport sur la dépense publique et son évolution », annexé au PLF pour 2008 (p. 41).

Ces efforts ont permis, non pas de stabiliser la dépense publique française, mais seulement de ralentir son augmentation – restée inférieure à 2,6 % par an depuis 2003 – et de la rapprocher progressivement du rythme de progression de la production nationale, notamment en 2004 et 2006 (voir tableau ci-après).

**ÉVOLUTION COMPARÉE DE L'AUGMENTATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE
ET DE LA CROISSANCE EN FRANCE DE 2002 À 2006**

| Années | <i>(en pourcentage du PIB)</i> | |
|--------|---|--|
| | Croissance de la dépense publique <i>(en volume)</i> | Croissance de la production nationale <i>(en volume)</i> |
| 2002 | 3,8 | 1 |
| 2003 | 2,5 | 1,1 |
| 2004 | 2 | 2,3 |
| 2005 | 2,6 | 1,2 |
| 2006 | 2,1 | 2 |

Sources : Ministère de l'économie des finances et de l'emploi, « rapport sur la dépense publique et son évolution », annexé au projet de loi de finances pour 2008, et Commission européenne (1^{er} semestre 2007).

(1) Ibidem.

Toutefois, la dépense publique représente encore 53,4 % du PIB en 2006, niveau qui demeure particulièrement élevé par rapport aux économies de nos partenaires européens ou des grands pays industrialisés. Comme le remarque le rapport sur la dépense publique et son évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2008 ⁽¹⁾, la France court un risque d'isolement progressif en Europe, car « *l'Allemagne a fortement réduit la part de ses dépenses publiques depuis 2003* » (celles-ci ont chuté de trois points et sont désormais inférieures à 50 % du PIB) et la Suède a réduit les siennes de plus de 10 points de PIB depuis 1995 ⁽²⁾. À titre de comparaison, il convient de rappeler que les dépenses publiques représentaient en moyenne, en 2004 :

– 48,6 % du PIB dans la zone euro ;

– 40,8 % du PIB des pays membres de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;

– 37,3 % du PIB au Japon ;

– 36 % du PIB aux États-Unis.

Conséquence de la poursuite de la hausse des dépenses publiques, le déficit public perdure en France, en dépit des efforts accomplis depuis 2003. Ainsi, après avoir progressivement été ramené de 4,1 % du PIB en 2003 à 2,5 % du PIB en 2006, ce déficit est aujourd'hui stabilisé à 2,4 % du PIB, niveau permettant juste de stabiliser le poids relatif de la dette publique dans la production nationale à 64,2 %, ce qui est insuffisant.

S'agissant du budget de l'État, le déficit a certes été ramené de 43,9 à 35,7 milliards d'euros entre 2004 et 2006, mais cet effort s'est ensuite relâché, puisqu'en dépit d'une amélioration des recettes de l'impôt sur les sociétés, le déficit prévu s'élève à 38,3 milliards d'euros pour 2007 et 41,7 milliards d'euros pour 2008 ⁽³⁾. Comme le souligne le rapport général présenté par notre collègue Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2008, le déficit de la section de fonctionnement du budget de l'État (21 milliards d'euros) devrait demeurer, en 2008, supérieur aux dépenses d'investissement (19,2 milliards d'euros) ⁽⁴⁾.

Le budget des administrations de Sécurité sociale demeure, lui aussi, déficitaire depuis 2002, dans de moindres proportions. Ainsi, après avoir atteint 0,9 % du PIB en 2004, ce déficit a été ramené à son niveau de 2002 (0,2 % du PIB) dès 2005 et paraît stabilisé depuis lors.

Le rapport publié en 2006 par la Commission européenne sur la soutenabilité à long terme des finances publiques dans l'Union européenne estime

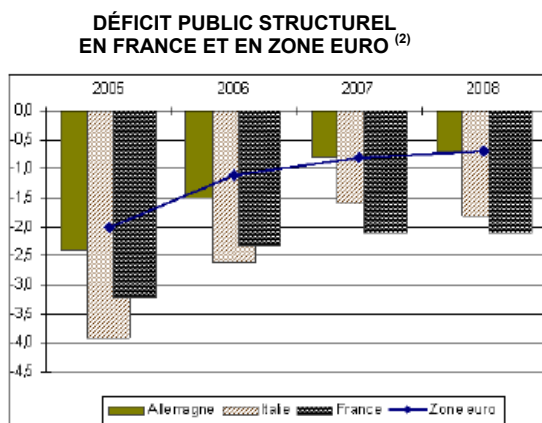
(1) Rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au projet de loi de finances pour 2008, p. 27.

(2) Les dépenses publiques représentaient 57,1 % du PIB de la Suède en 2004.

(3) Rapport général (n° 276) de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2008, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007, p. 42.

(4) Hors dépenses d'opérations financières.

le déficit structurel de la France à 3,2 % du PIB en 2005 (voir *histogramme ci-après*), se décomposant en 0,6 % de PIB de déficit primaire structurel et 2,6 % de PIB de charges d'intérêt de la dette publique. La Commission suggérait dans ce rapport que la France, pour stabiliser sa dette publique au niveau de 2005 (soit 66,2 % du PIB), ramène son déficit public structurel à 1,9 % du PIB. La France est en effet, comme le souligne le rapport publié en juin 2007 par la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques en 2007, « *parmi les rares États membres dont le déficit reste supérieur à 2 points de PIB en termes structurels* », ce qui ne permet pas de « *garantir le maintien du déficit [public] sous les 3 % [du PIB] en cas de dégradation de la conjoncture* »⁽¹⁾.



Sources : Commission européenne, *Public finances in Economic and Monetary Union, printemps 2007* ; *Projet de loi de finances pour 2008*.

Les efforts engagés depuis 2005 devraient permettre à la France, selon les prévisions du Gouvernement, de maintenir en 2007 son endettement public à 64,2 % du PIB, soit un niveau comparable à celui qui avait été atteint en 2004.

c) La France peine à respecter le pacte de stabilité et de croissance en dépit de sa souplesse

La France respecte à nouveau, depuis 2005, l'obligation européenne de ne pas présenter des déficits publics supérieurs à 3 % de son PIB, telle que l'a prévue en 1997 le Pacte de stabilité et de croissance. Votre rapporteur constate toutefois que cette règle est relativement souple et même insuffisante, puisqu'elle ne permet pas d'écarter une dérive de la dette publique sur longue période, avec une croissance française avoisinant 2 % par an en moyenne.

Cette lacune dans l'encadrement des déficits concerne non seulement la France, mais aussi ses partenaires européens, tenus d'engager des efforts plus importants pour équilibrer leurs comptes publics et revenir à un niveau

(1) *Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publique (juin 2007)*, p. 19.

(2) *En pourcentage du PIB.*

d'endettement acceptable. Il convient en effet de rappeler que le Pacte de stabilité et de croissance prévoit également que les États membres maintiennent leur dette publique à un niveau inférieur à 60 % de leur PIB. Or, ce second critère est nettement plus contraignant à long terme que le précédent ⁽¹⁾. Ainsi, selon les projections effectuées en 2006 par la Commission européenne, en tenant compte de la démographie des pays européens, l'Union européenne ne pourra respecter ce critère de dette publique en 2050 que si ses États membres améliorent dès à présent leur solde public primaire de 1,9 point de PIB.

L'effort que devrait accomplir la France pour respecter ce second critère en 2050 serait plus important encore, puisqu'elle devrait, dès aujourd'hui, réduire son solde public primaire de 3,2 points de PIB, selon le récent rapport d'information présenté par le sénateur Joël Bourdin sur les perspectives macroéconomiques et les finances publiques à moyen terme ⁽²⁾. Cela signifie que sans nouvel effort de maîtrise des dépenses non productives et de préservation des recettes publiques, la France, dont le niveau de dette publique excède déjà le plafond de 60 %, ne sera pas en mesure de respecter pleinement ses obligations européennes.

La France doit donc, pour assurer le respect du Pacte de stabilité et de croissance conclu en 1997, mettre rapidement fin aux politiques budgétaires laxistes du passé. À cet égard, la programmation pluriannuelle des finances publiques à l'horizon 2012 apparaît tout à fait ambitieuse, puisqu'elle prévoit de ramener la dette publique française à 57,9 % de son PIB en 2012, voire 53,4 % dans le scénario le plus optimiste (*voir tableau ci-après*).

**ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE PRÉVUE
DANS LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2008-2012**

(en pourcentage du PIB)

| Hypothèses économiques | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Scénario bas | 64,2 | 64 | 63,2 | 61,9 | 60,2 | 57,9 |
| Scénario haut | 64,2 | 64 | 62,5 | 60 | 57,2 | 53,4 |

Source : Projet de loi de finances pour 2008 (rapport économique, social et financier)

Compte tenu de ce qui a été précédemment exposé s'agissant de l'augmentation continue de la dépense publique en France depuis près de trente ans, ce projet ne pourra rester crédible que si des efforts très importants sont effectués pour réduire les coûts de fonctionnement des administrations de l'État et de la Sécurité sociale. En effet, comme le souligne le rapport précité de la Cour des Comptes, la réduction du ratio d'endettement de la France en 2006 « a été

(1) Son respect imposera en particulier des efforts budgétaires exceptionnels à l'Italie, à la Grèce et à la Belgique, dont le niveau d'endettement est compris entre 89 % et 107 %.

(2) Rapport d'information (n° 81), annexé au procès-verbal de la séance du 12 novembre 2007 du Sénat, présenté par M. Joël Bourdin, au nom de la délégation pour la planification, sur les perspectives macroéconomiques et les finances publiques à moyen terme (2008-2012), p. 131.

obtenue grâce à des cessions d'actifs et à des mesures de trésorerie qui ne pourront plus être utilisés au même degré en 2007 et dans les prochaines années »⁽¹⁾. Au vu de la situation économique actuelle de la France, dont la Commission européenne a, le 13 septembre 2007, ramené de 2,4 % à 1,9 % la prévision de croissance du PIB pour 2007, votre rapporteur estime que le respect du programme de stabilité pour la période 2008-2012 pourrait rapidement s'avérer impossible sans sursaut politique.

2. Les contre-exemples des collectivités territoriales et des entreprises

L'État et la Sécurité sociale sont les seules administrations publiques, au sens européen du terme, à échapper à l'obligation d'équilibre de leurs budgets de fonctionnement. Cette situation apparaît d'autant plus étonnante que les collectivités territoriales montrent depuis longtemps l'exemple en la matière. Quant aux entreprises privées, elles sont naturellement soumises à une obligation d'équilibre à moyen terme de leurs comptes, sous peine de ne pouvoir subsister longtemps faute de ressources.

a) Les mesures administratives de redressement applicables aux collectivités locales en cas de budget déficitaire

À la différence de la souplesse accordée à l'État et aux administrations de sécurité sociale pour « *vivre à crédit* », la loi a, dès le début du processus de décentralisation⁽²⁾, encadré très strictement le recours au déficit budgétaire pour les collectivités territoriales.

Ainsi, l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose à celles-ci de voter leur budget⁽³⁾ « *en équilibre réel* », ce qui suppose le respect de trois conditions cumulatives :

– que l'équilibre soit réalisé par section, c'est-à-dire qu'il existe suffisamment de recettes pour couvrir les dépenses tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement ;

– que les recettes et les dépenses soient évaluées de manière sincère, le représentant de l'État devant à ce titre vérifier la bonne inscription des dépenses obligatoires et contrôler la vraisemblance des estimations de recettes et de dépenses ;

(1) *Rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques en 2007* (juin 2007), p. 19.

(2) *Article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les communes avaient été soumises au principe de l'équilibre budgétaire dès 1802 (article 8 de l'arrêté du 4 thermidor an X).*

(3) *Ensemble formé par le budget primitif, le budget supplémentaire, les décisions modificatives et les budgets annexes.*

– que la dette de la collectivité soit remboursée par les recettes propres de la collectivité et non par de nouveaux emprunts.

Lorsque ces conditions ne sont pas respectées, le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes (CRC), chargée de proposer des mesures de redressement financier qu'il pourra lui-même mettre en œuvre en cas de carence de la collectivité ⁽¹⁾.

De même, l'article L. 1612-14 du CGCT prévoit une procédure administrative de redressement des finances de toute collectivité ayant *exécuté* un budget en déficit de fonctionnement significatif. Le seuil de déclenchement de cette procédure est fixé à :

– 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour une commune de moins de 20 000 habitants ;

– 5 % de ces mêmes recettes pour toute autre collectivité territoriale.

Si l'arrêté des comptes de la collectivité territoriale – qui doit naturellement être sincère – met en évidence un tel déficit, l'autorité préfectorale doit saisir la CRC, laquelle dispose d'un délai d'un mois pour proposer à la collectivité territoriale des mesures de redressement financier. Ces recommandations sont suivies d'un contrôle de la CRC sur l'effectivité du redressement financier prévu par la collectivité dans le budget primitif de l'exercice suivant : si la CRC, à laquelle le nouveau budget a été transmis par le représentant de l'État, constate l'insuffisance des mesures prévues pour résorber le déficit, elle transmet au préfet les « *mesures nécessaires* » au redressement financier. Il revient ensuite au représentant de l'État de régler lui-même et de rendre exécutoire le budget de la collectivité ainsi modifié, conformément aux propositions de la CRC (dont le préfet ne peut s'écarter qu'en motivant expressément sa décision).

Ces règles rigoureuses, qui tempèrent le principe de libre administration des collectivités territoriales, constituent pour celles-ci une contrainte substantielle : toute violation des règles peut conduire l'État à exercer provisoirement certaines compétences de la collectivité pour son compte. Ces interventions de l'État sont pourtant légitimes, car ses représentants sont responsables devant les institutions communautaires de l'évolution globale des déficits publics français, auxquels les administrations locales comme sociales contribuent.

Surtout, cet encadrement a démontré son efficacité dans la prévention d'une dérive déficitaire des budgets locaux, puisque le besoin de financement des administrations locales est resté inférieur à 0,3 % du PIB depuis près de 15 ans. Il convient également de rappeler que l'encours des dettes des collectivités locales est passé de 9 % à 6,3 % du PIB entre 1994 et 2006. Cette règle n'a pas remis en

(1) Article L. 1612-5 du CGCT.

cause la possibilité pour les collectivités faire varier la structure comme le niveau de leurs dépenses et de leurs recettes, sous réserve qu'une éventuelle augmentation des dépenses soit compensée par une augmentation parallèle des recettes, comme cela s'est d'ailleurs produit au cours des dernières années (*voir tableau ci-après*).

**ÉVOLUTION COMPARÉE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DES COMMUNES,
DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS DE 2003 À 2006**

(en milliards d'euros)

| Collectivités concernées | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Dépenses des communes | 76,5 | 79,9 | 82,9 | 85,4 |
| Recettes des communes | 77,4 | 80,5 | 83,6 | 86,3 |
| Dépenses des départements | 43,3 | 51,7 | 54,3 | 58 |
| Recettes des départements | 43,8 | 51,3 | 54,4 | 58,8 |
| Dépenses des régions | 15,8 | 17,3 | 19,5 | 21,7 |
| Recettes des régions | 15,3 | 17,1 | 19,6 | 21,5 |
| Dépenses totales | 135,6 | 148,9 | 156,7 | 165,1 |
| Recettes totales | 136,5 | 148,9 | 157,6 | 166,6 |

Source : « Les finances des collectivités locales en 2007 », rapport de l'observatoire des finances locales du 3 juillet 2007.

Dès lors, votre rapporteur est convaincu que l'État comme les administrations de Sécurité sociale ont tout intérêt à se doter d'une discipline de même nature. L'évidente vérité selon laquelle la succession des déficits, en alimentant une dette chaque année plus coûteuse, n'est pas soutenable sur le long terme, vaut pour l'ensemble des administrations, car toutes sont financées, directement ou indirectement, par les contribuables.

b) Les mesures judiciaires de redressement applicables aux entreprises privées

À la différence de l'État et des organismes de Sécurité sociale, les agents privés, au premier rang desquels se trouvent les entreprises, sont soumis à des mécanismes de régulation économique qui empêchent toute situation pérenne et excessive de déficit. Le caractère lucratif des sociétés commerciales leur impose, par nature, de dégager un excédent d'exploitation susceptible soit de permettre des investissements ou des acquisitions en vue d'un développement externe, soit d'alimenter leur trésorerie en vue de faire face à d'éventuelles difficultés conjoncturelles ultérieures par capitalisation, soit d'être redistribué aux associés.

En outre, le code de commerce comporte un livre entier consacré à la prévention et au règlement des difficultés des sociétés. Ce livre VI, récemment

modernisé par la loi de sauvegarde des entreprises du 26 juillet 2005⁽¹⁾, prend acte de la possibilité pour les sociétés commerciales de se trouver momentanément confrontées à des problèmes de trésorerie. Il instaure, pour leur permettre de redresser leur situation, un large panel de procédures, d'abord amiables et préventives (règlement amiable – articles L. 611-4 à L. 611-12 –, mandat *ad hoc* – article L. 611-3 –, notamment) puis judiciaires (sauvegarde – articles L. 620-1 à L. 627-4 –, redressement judiciaire – articles L. 631-1 à L. 640-6). Certaines de ces procédures interviennent nécessairement avant que l'état de la trésorerie ne soit irrémédiablement compromis (mandat *ad hoc*, sauvegarde) tandis que d'autres ont vocation à s'appliquer lorsque l'entreprise se trouve en cessation des paiements, c'est-à-dire lorsque le passif exigible excède l'actif disponible (redressement).

En 2006 et sur les neuf premiers mois de l'année 2007, l'issue de 17 % des sauvegardes et de près de 70 % des redressements judiciaires a été la liquidation judiciaire, c'est-à-dire la dissolution et la fin de l'existence des sociétés en cessation définitive de leurs paiements. La durée moyenne de survie de celles-ci s'est échelonnée entre quelques mois, pour les plus petites (dans le cadre de la liquidation judiciaire simplifiée), et plusieurs années pour celles d'une envergure plus importante (certains plans de redressement pouvant durer jusqu'à dix ans avant de connaître un dénouement définitif). Cependant, on est loin des 28 années successives de déficit affichées par l'État et la Sécurité sociale.

En définitive, comme le souligne le rapport de la commission présidée en 2005 par M. Michel Pébereau : « *Le déficit de l'État se situe (...) à un niveau qui heurte le bon sens : on imagine mal une entreprise qui connaîtrait chaque année pendant 10 ans un déficit égal à 18 % de son chiffre d'affaires* »⁽²⁾. Ce constat vaut tout aussi bien pour la Sécurité sociale.

Certes, contrairement aux entreprises, dont les ressources dépendent de la conjoncture, de leur compétitivité et de leurs innovations, l'État et la Sécurité sociale disposent de recettes garanties puisque, d'une part, les contribuables ne peuvent échapper à l'impôt et, d'autre part, les assurés sociaux au paiement des cotisations. De ce fait, l'un et l'autre sont assurés d'un minimum de solvabilité et peuvent plus facilement recourir à l'emprunt que les sociétés. Il reste que leur solvabilité dépend pour une large part du degré de leur endettement ; or, si rien n'est fait pour juguler la progression de leurs dettes respectives, il ne peut être exclu que de graves difficultés de financement des besoins de trésorerie apparaissent à l'avenir.

(1) Loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.

(2) Rapport précité, p. 28.

B. LA DIMINUTION DES DÉFICITS PUBLICS CONSTITUE L'UN DES MOYENS LES PLUS SÛRS D'OBTENIR UNE CROISSANCE ANNUELLE SUPÉRIEURE À 3 % DU PIB

Depuis son élection en mai 2007, le Président de la République a affiché une ambition économique forte pour la France, en déclarant vouloir mettre rapidement en œuvre les mesures permettant d'accroître d'environ un point la croissance du produit intérieur brut. Cet objectif volontariste se justifie si l'on veut conserver les acquis, notamment sociaux, auxquels les Français sont attachés, tout en restant compétitifs vis-à-vis des pays émergents de l'Asie, du Maghreb ou de l'Amérique latine.

La future loi de modernisation de l'économie, dont l'examen par le Parlement est annoncé pour le printemps 2008, comportera à n'en pas douter des mesures intéressantes pour rendre notre économie plus performante. La réduction des déficits est également à l'ordre du jour mais selon un échéancier moins rapide et, faute d'obligations juridiques rigoureuses en la matière, un peu moins certain. Pourtant, les expériences étrangères démontrent qu'une diminution des déficits et de l'endettement contribue substantiellement à l'enrichissement de la croissance. Cette piste ne doit donc pas être négligée.

1. Les politiques budgétaires expansionnistes s'avèrent inefficaces en économie ouverte

La politique de *New Deal*, menée aux États-Unis pour surmonter la grande dépression économique des années 1929-1932, a débouché sur une théorisation de l'extension du rôle des États dans la sphère économique. Depuis lors, les tenants de la pensée keynésienne ne cessent de faire valoir que les dépenses publiques jouent un rôle moteur dans la croissance. Cette conviction, outre qu'elle a été démentie à de nombreuses reprises depuis les Trente glorieuses, repose sur des conditions qui n'ont désormais plus cours dans l'économie moderne. Bien au contraire, un endettement public excessif pèse davantage sur l'activité et la production de richesse nationale qu'il ne les conforte.

a) Une éviction de l'épargne vers le refinancement de l'État et des organismes de Sécurité sociale, au détriment de l'économie productive

Toute politique budgétaire menée à crédit comporte une contrepartie sur l'allocation et le niveau de l'épargne privée. On parle à cet égard d'un effet d'éviction, qui prend plusieurs formes :

– une éviction par la fiscalité, d'une part, du fait de la substitution des dépenses publiques à des dépenses privées qui seraient de toute manière intervenues ;

– une éviction par l'emprunt public, d'autre part, qui résulte soit de l'augmentation des taux d'intérêt sur les marchés financiers (lesquels

renchérissement le coût des investissements des entreprises, selon la théorie de l'effet d'éviction indirect de Milton Friedman), soit de l'anticipation d'une augmentation des prélèvements obligatoires par un recours accru à l'épargne personnelle (en vertu du théorème de Ricardo-Barro).

Les faits confortent cette analyse. Même si le niveau de l'épargne financière des ménages français a progressé de 7 % de leur revenu, en 1993, à 8,1 % en 2005 ⁽¹⁾, selon l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), une part minime (1,4 %) a servi au financement de l'économie productive. Parallèlement, ainsi que le montre le tableau ci-après, l'encours de la dette négociable de l'État a crû de 50 % sur les sept dernières années, détournant ainsi sur la même période près de 120 milliards d'euros d'épargne nationale (40 % de la dette étant détenu par des résidents) du financement des entreprises en voie de constitution ou de développement. Enfin, le niveau des taux d'intérêts nominaux de long terme a largement excédé celui de l'inflation (de 1,5 à 2 %), renchérissement d'autant les projets d'investissement du secteur privé.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT DEPUIS 2000

(en milliards d'euros)

| | Fin 2000 | Fin 2001 | Fin 2002 | Fin 2003 | Fin 2004 | Fin 2005 | Fin 2006 | Octobre 2007 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| OAT (dette à long terme) | 419 | 443 | 478 | 512 | 552 | 593 | 610 | 636 |
| BTAN (dette à court terme) | 154 | 158 | 151 | 167 | 184 | 189 | 200 | 200 |
| BTF (dette à court terme) | 43 | 52 | 88 | 109 | 97 | 95 | 66 | 88 |
| Encours de la dette négociable | 616 | 653 | 717 | 788 | 833 | 877 | 877 | 924 |
| Encours des Swaps | — | 37 | 61 | 61 | 61 | 52 | 44 | 42 |

Source : Agence France Trésor.

b) Une relance de la consommation et de l'investissement intérieurs qui ne profite pas nécessairement à la production nationale

Les théories économiques keynésienne et néo-keynésienne qui se sont évertuées à quantifier, par des modèles économétriques (dont le fameux IS/LM), l'impact contra-cyclique des dépenses de la puissance publique sur une économie dont la croissance recule, ne s'avèrent plus réellement adaptées à la réalité. Elles ont néanmoins donné le jour à des postulats tenaces, notamment sur les vertus supposées de la redistribution budgétaire (par la création d'emplois publics ou subventionnés, par la distribution de revenus de subsistance ou complémentaires) ⁽²⁾.

(1) *Tableau de l'économie française pour 2006*, p. 121.

(2) *M. Vito Tanzi du CESifo Forum*, en 2005, soulignait à cet égard que dans l'Union européenne, « l'engouement pour la politique contra-cyclique reste vif » ; *Problèmes économique* n° 2.901, 2005.

Le fait est que la mondialisation des échanges, l'abandon des frontières douanières et la création de l'espace monétaire européen ont considérablement changé l'environnement de l'économie française et des leviers d'action des pouvoirs publics :

– désormais, la politique monétaire de la France est définie par la Banque centrale européenne et repose, notamment, sur le postulat de la lutte contre l'inflation, seule à même de garantir le niveau des revenus réels et de préserver le pouvoir d'achat des ménages ;

– en outre, un pays aussi ouvert que le nôtre aux importations ne peut plus conduire une politique de relance isolée sans s'exposer à une dispersion vers l'étranger des fonds publics distribués. En effet, la théorie keynésienne reconnaît elle-même que la propension marginale à importer constitue une fuite de revenu qui atténue considérablement l'effet multiplicateur de toute dépense publique.

Par voie de conséquence, si la faible ouverture des économies européennes permettait de négliger cette contrainte externe dans les années 1950-1960, période à laquelle le multiplicateur de dépenses atteignait 1,6, il n'en va plus de même aujourd'hui. La politique engagée en 1981 et, dans une moindre mesure, celle menée en 1997, ont corroboré ce constat en produisant des effets négatifs à retardement. Cette analyse semble d'ailleurs confortée par les statistiques, puisque sur la période 1986-2007, lorsque la variation de la consommation publique (c'est-à-dire de la dépense publique redistributive) a été supérieure à celle du secteur privé, la croissance du PIB est restée relativement faible et l'investissement productif a reculé (*voir tableau ci-après*).

ÉVOLUTION DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE RÉELLE FRANÇAISE DEPUIS 1986, CORRÉLÉE AUX DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES

(variations, en %)

| | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------------|-----------|--------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Consommation privée | + 3,1 | + 0,9 | + 2,6 | + 2,6 | + 2,4 | + 2,0 | + 2,3 | + 2,0 | + 2,6 | + 2,6 |
| Consommation publique | + 2,8 | + 2,0 | + 1,2 | + 1,2 | + 1,9 | + 2,0 | + 2,3 | + 1,1 | + 1,9 | + 2,1 |
| Formation brute de capital fixe | + 6,6 | - 1,0 | + 4,7 | + 2,4 | - 1,7 | + 2,2 | + 3,0 | + 3,6 | + 3,7 | + 3,7 |
| PIB | + 3,2 | + 1,2 | + 2,8 | + 1,9 | + 1,0 | + 1,1 | + 2,3 | + 1,2 | + 2,0 | + 2,4 |

Source : Commission européenne, statistiques de l'économie européenne, 23 avril 2007.

Les effets des investissements publics dans une situation budgétaire très dégradée semblent eux aussi sujets à caution. En atteste une récente recherche économétrique qui a démontré qu'à partir d'un certain montant de dette publique, situé entre 50 % et 90 % du PIB pour la quasi-totalité des pays de l'OCDE, la charge de la dette tendrait à réduire l'impact positif d'un déficit sur les dépenses

publiques d'investissement, cet impact devenant négatif pour des niveaux très élevés de dette (au-delà 120 %) ⁽¹⁾.

Ce faisant, la preuve semble faite que la restauration des marges de manœuvre budgétaires de la France est nécessaire pour maintenir les moyens d'action publique qui conservent aujourd'hui encore une efficacité. Les dépenses d'investissement, en raison de leur effet de long terme sur la productivité et le dynamisme de l'économie – et, partant, en raison du retour fiscal qu'elles laissent entrevoir –, sont les seules susceptibles de justifier une dépense publique par l'emprunt. S'il n'est pas question de les interdire, encore faut-il que leur efficacité ne soit pas remise en cause par un endettement excessif.

c) L'alourdissement de la charge de la dette

Les effets néfastes de l'endettement ne sont plus à démontrer pour quiconque, un consensus politique se dégageant sur ce constat. La charge des intérêts qu'il faut verser, chaque année, aux créanciers de l'État opère une ponction croissante sur les ressources disponibles et limite les moyens qu'il serait souhaitable d'allouer aux politiques prioritaires. De plus, le processus même de l'endettement peut devenir, dans certaines conditions, autoentretenu : le déficit et la dette s'alimentent d'eux-mêmes, lorsque le taux d'intérêt payé sur le stock de dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, selon l'effet dit « *boule de neige* ». Comme son nom l'indique, ce mécanisme fait peser sur les finances de l'État le risque d'un emballement incontrôlé.

Aux termes de la loi de finances pour 2008, la charge de la dette devrait représenter cette année quelque 41,2 milliards d'euros, soit à peine moins que le déficit de l'État (41,7 milliards d'euros). À titre d'illustration, il s'agit là du troisième poste de dépenses du budget général, derrière les missions « *Remboursements et dégrèvements* » (83,2 milliards d'euros en crédits de paiement) et « *Enseignement scolaire* » (59,05 milliards d'euros), mais devant celles de la défense (36,8 milliards), de la sécurité (15,9 milliards) ou du travail et de l'emploi (12,5 milliards), par exemple.

En termes de recettes, la charge de la dette préempte 13 % des recettes fiscales nettes avant même toute décision de politique budgétaire. Cette proportion, sensiblement moindre de ce qu'elle fut au cours de la décennie passée, demeure soutenable du fait du niveau, encore relativement bas, des taux d'intérêts. Elle n'en reste pas moins extrêmement dépendante de toute fluctuation de ceux-ci, ce que l'on ne saurait exclure au regard de la conjoncture actuelle.

Certes, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques, les déficits publics français se situent désormais à un niveau qui permet de ne plus accroître le ratio d'endettement dette/PIB. Cependant, comme le rappelle la Cour, leur baisse

(1) « Investissement public et effets non linéaires des déficits budgétaires », *Alexandru Minea, Patrick Villieu, LEO, Université d'Orléans, juin 2007.*

récente n'est pas suffisante pour favoriser une diminution de ce même ratio. La conclusion est sans appel : « *Du fait de la modestie et de la lenteur du rééquilibrage des comptes publics en France, la situation de ces derniers limite les marges de manœuvre budgétaires et fiscales de notre pays, alors qu'une situation inverse s'installe chez un nombre croissant de nos partenaires européens* »⁽¹⁾. Autrement dit, la situation actuelle, tout en éloignant le spectre d'un emballement de la dette, n'a pas lieu de réjouir les autorités françaises. Il devient urgent de mettre en place un dispositif de régulation de la dépense publique en France.

2. La réduction des déficits publics, lorsqu'elle est mise en œuvre à l'étranger, améliore substantiellement la croissance

L'endettement public n'est pas une fatalité, loin s'en faut. Cependant, les voies qui avaient permis, dans le passé, de réduire rapidement les ratios d'endettement – en particulier l'inflation – ne peuvent plus être utilisées désormais. La seule solution consiste à mettre en œuvre des réformes permettant de dégager, à terme, des excédents budgétaires primaires. Or, le contexte de concurrence fiscale qui prévaut en Europe et la présence de taux de prélèvements obligatoires déjà élevés imposent d'orienter les ajustements budgétaires du côté de la maîtrise des dépenses et non de l'accroissement des recettes fiscales.

Les pays étrangers qui se sont livrés à cette politique n'ont pas eu à le regretter. Comme l'indique une étude publiée en octobre 2006 au bulletin de la Banque de France, « *La plupart des pays qui ont réussi la consolidation de leurs finances publiques ne semblent pas en avoir pâti en termes d'équilibre macroéconomique et de croissance à moyen terme. Au contraire, même si des problèmes structurels demeurent ou des déséquilibres peuvent apparaître, les réformes structurelles mises en œuvre ont permis de rehausser leur potentiel de croissance (Irlande, Canada, Suède, Finlande et, dans une moindre mesure Espagne). Dans tous ces pays, le taux de chômage a connu une baisse marquée.* »⁽²⁾.

Le tableau ci-dessous illustre, chiffres à l'appui, que les pays qui ont rompu avec la spirale de l'endettement public, dont ils étaient souvent victimes à un niveau supérieur à celui de la France aujourd'hui, ont renoué avec une croissance importante de leur PIB et retrouvé des ratios de dette inférieurs à notre pays (à l'exception de la Belgique). Les effets positifs de ces consolidations budgétaires sur la croissance s'expliquent par le fait que, pour réduire leur dette, les différents pays cités ont diminué leurs dépenses, principalement de fonctionnement, et réformé les mécanismes de transferts sociaux.

(1) Rapport précité, p. 19.

(2) Carine Bouthevillain : « Les stratégies de désendettement du secteur public : enjeux économiques et enseignements des expériences étrangères », bulletin de la Banque de France n° 154, octobre 2006, p. 35.

LA FRANCE AU REGARD DES CAS DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE RÉUSSIE

| Pays | Pic du ratio de dette ⁽¹⁾ | Écart entre le pic de ratio de dette et 2005 | Niveau de déficit maximum | Solde public en 2005 | Début de l'ajustement | PIB potentiel après ajustement | Croissance 2006 |
|----------|--------------------------------------|--|---------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------|
| Belgique | 140,7 % (en 1993) | 42,4 points | - 15,3 % (en 1981) | - 0,1 % | 1983 | Équivalent | + 3,1 % |
| Canada | 100,8 % (en 1995) | 31,5 points | - 9,1 % (en 1992) | + 1,7 % | 1993 | Supérieur | + 2,8 % |
| Espagne | 75,6 % (en 1996) | 25,2 points | - 6,9 % (en 1993) | + 1,1 % | 1994 | Équivalent | + 3,9 % |
| Suède | 84,4 % (en 1996) | 25,1 points | - 11,3 % (en 1993) | + 2,7 % | 1994 | Supérieur | + 4,4 % |
| Finlande | 66,0 % (en 1996) | 17,4 points | - 7,2 % (en 1993) | + 2,4 % | 1993 | Supérieur | + 5,5 % |
| France | 76,5 % (en 2005) | 0 point | - 5,8 % (en 1993) | - 2,9 % | — | — | + 2,0 % |

⁽¹⁾ Au sens de la comptabilité nationale, et non des critères de Maastricht.

Source : Services d'études des politiques de finances publiques de la Banque de France, octobre 2006.

À titre d'illustration, au terme d'un vaste processus d'audit de ses dépenses, le Canada a procédé à des économies budgétaires équivalentes à 4 points de PIB entre 1993 et 1995, notamment grâce à une diminution de 15 % de l'emploi public et à une révision des modalités d'attribution de certaines prestations sociales (assurance chômage et maladie). L'Espagne, elle aussi, a revu en profondeur ses dépenses courantes (transferts sociaux et, en particulier les allocations chômage, ainsi que la masse salariale publique), entre 1994 et 1996 ; en l'absence d'un tel ajustement de ses dépenses primaires, l'État espagnol aurait accusé un ratio d'endettement de 110 % de son PIB dix ans plus tard. La Suède, pour sa part, a profondément modifié son organisation institutionnelle afin de réduire de 16 points de PIB ses dépenses : le nombre de ministères est ainsi passé à treize et quelque 300 agences publiques ou mixtes ont été mises en place pour assurer les services publics. La Finlande, enfin, a réduit l'ampleur de son système de protection sociale sans pour autant en remettre en cause les principes de base.

Depuis quelques mois, la France emprunte un chemin similaire à celui de ces pays. La revue générale des politiques publiques, la programmation pluriannuelle 2008-2012 des finances publiques et l'absence de reconduction de 22 000 postes de fonctionnaires partis à la retraite dans la loi de finances pour 2008 sont autant de signes avant-coureurs très encourageants. Cependant, comme le soulignait l'étude précitée de la Banque de France : « *Les consolidations réussies ont fait l'objet d'un programme précis et d'engagements politiques fermes incluant (...) la définition de règles de comportement rigoureuses* » ⁽¹⁾. Telle est justement la carence de la démarche française que la proposition de loi constitutionnelle déposée par M. François Sauvadet et votre rapporteur a vocation à pallier.

(1) *Ibidem*, p. 34.

II. – DES JUSTIFICATIONS D'ORDRE POLITIQUE ET ÉTHIQUE

Si le poids de la dette publique accumulée au fil du temps par la France et les mécanismes de fonctionnement d'une économie ouverte sur le monde imposent d'écarter tout déficit de fonctionnement pour l'ensemble des administrations publiques nationales, un tel choix serait en outre conforme aux aspirations du peuple français et aux engagements européens de notre pays. Il permettrait enfin aux Français d'aujourd'hui d'assumer pleinement leur responsabilité collective envers les Français de demain, ce qui constitue une exigence morale fondamentale.

A. L'ENGAGEMENT QUI A ÉTÉ PRIS EN 2007 DEVANT LES FRANÇAIS ET L'EUROPE DOIT ÊTRE TENU

La campagne électorale du printemps 2007 a été l'occasion pour le Président de la République ainsi que pour l'ensemble des membres de sa majorité parlementaire de prendre des positions claires sur l'évolution des finances de notre pays. Ces engagements ont été réitérés, par la suite, devant l'ensemble des partenaires de la France au sein de l'Eurogroupe. En 2010, au mieux, ou en 2012, en tout état de cause, l'équilibre budgétaire devra être atteint.

1. Le peuple a approuvé le choix politique d'une rupture avec les déficits chroniques

En 2007, nos concitoyens ont, par leur vote, montré qu'ils adhéraient à un projet dans lequel la maîtrise des finances publiques tenait un rôle tout à fait essentiel. Ainsi, les propositions officielles de la majorité présidentielle pour les élections législatives de 2007 prévoyaient, dans leur volet « économie », d'« inscrire dans la Constitution une règle d'or en matière budgétaire, consistant à n'autoriser le déficit budgétaire que pour financer des dépenses d'investissement »⁽¹⁾. De même, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, s'était solennellement engagé, pendant la campagne de l'élection présidentielle, à réduire la dette et le déficit, notamment en instaurant la règle constitutionnelle précitée :

« La maîtrise de nos finances publiques est un impératif moral autant que financier. Les jeunes générations ne peuvent accepter que les générations actuelles vivent à leur crédit. Mais je veux aussi vous dire que la dette est la conséquence de l'échec de nos politiques antérieures. C'est pourquoi mon projet concilie trois objectifs : engager les réformes dont notre pays a besoin, baisser les impôts, réduire la dette et le déficit. Il est intégralement financé par des économies sur les dépenses existantes. Je ferai en sorte qu'à l'avenir il soit interdit de financer les dépenses de tous les jours par de la dette. »

(1) Site Internet officiel « UMP – Portail des élections législatives ».

Je m'engage à ramener la dette en dessous des 60 % du PIB d'ici 2012, et à créer les conditions qui nous permettent d'inscrire une "règle d'or" dans la Constitution : aucun déficit budgétaire autorisé si ce n'est pour des dépenses d'investissement. »⁽¹⁾.

L'intérêt de la France est aujourd'hui de rompre avec le laxisme des politiques budgétaires passées. Votre rapporteur appelle la représentation nationale dans son ensemble à souscrire à cette approche de sagesse et de raison et considère qu'à défaut, il est essentiel que la majorité parlementaire illustre sa cohérence et sa constance politique en honorant aujourd'hui cet engagement pris pour l'avenir.

2. La France s'est engagée à revenir à l'équilibre de ses comptes publics au plus tard en 2012

La suppression progressive des déficits publics d'ici 2012 correspond non seulement au vœu de nos concitoyens, mais également à un engagement politique pris par la France envers ses partenaires européens.

Il convient de rappeler que les ministres des finances des treize États membres de la zone euro – l'Eurogroupe – se sont engagés, le 20 avril 2007 à Berlin, à équilibrer leurs comptes publics au plus tard en 2010. Cette démarche est nettement plus ambitieuse que l'obligation juridique, résultant du Pacte de stabilité et de croissance, de maintenir les déficits publics en deçà de 3 % du PIB de chaque État membre. Pour atteindre cet objectif, la déclaration alors adoptée appelait les pays n'ayant pas encore réussi à équilibrer leurs comptes publics à « accélérer le rythme de réduction de leur endettement et de leur déficit afin d'atteindre au moins un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB », conformément ce que l'Eurogroupe avait déjà annoncé au mois de mars 2005.

Nos partenaires de la zone euro ont déjà beaucoup progressé dans cette voie, puisque six d'entre eux (Espagne, Pays-Bas, Irlande, Finlande, Belgique, Luxembourg) connaissaient des comptes publics excédentaires ou équilibrés en 2007 et que l'Allemagne, qui affichait encore un déficit de 1,7 % du PIB en 2006, devrait retrouver l'équilibre budgétaire dès 2008. Selon les estimations de la Commission européenne, le déficit moyen des pays de la zone euro devrait passer de 1,6 % du PIB en 2006 à 1 % en 2007 et 0,8 % en 2008.

La France ne peut se soustraire à cet effort collectif, sauf à se décrédibiliser sur le plan européen. Certes, le Président de la République a réussi à convaincre nos partenaires de la zone euro, le 9 juillet dernier à Bruxelles, que,

(1) « Abécédaire des propositions de Nicolas Sarkozy », en ligne sur le site Internet officiel de l'Union pour un mouvement populaire (UMP). Sources : document intitulé « Mon projet », discours prononcé à Charleville-Mézières le 18 décembre 2006, déclarations à l'émission « A vous de juger » diffusée sur la chaîne télévisée France 2 le 8 mars 2007 et au journal Le Parisien du 23 mars 2007.

tout en faisant « *tous les efforts pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2010* »⁽¹⁾, la France pourrait reporter à 2012 au plus tard le respect de son engagement en fonction de l'évolution de sa situation économique : « *Si le choc de la croissance permet d'aller plus vite, nous pourrions être au rendez-vous de 2010. Si on n'y arrive pas, alors je demanderai à être au rendez-vous de 2012. D'ici là, j'ai annoncé pour 2007 un déficit public de 2,4 % et, pour 2008, un déficit inférieur à 2,4 %* ». Il convient de rappeler que le Gouvernement s'était engagé, avant l'élection présidentielle de 2007, à réduire les déficits publics à 1,8 % du PIB en 2008.

Toutefois, un éventuel recul de l'échéance pour la France reste contesté, puisque le 14 septembre dernier, à Porto, lors de la réunion de l'Eurogroupe, son président, M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg, a rappelé que les engagements pris par les pays de la zone euro le 20 avril 2007 à Berlin en matière de retour à l'équilibre des finances publiques devraient être respectés. Surtout, la possibilité d'un retard dans le retour à l'équilibre des comptes publics est conditionnée à l'engagement pris par la France d'affecter à la réduction des déficits l'intégralité des recettes extraordinaires qui pourraient être générées par un supplément de croissance économique.

Le programme de stabilité transmis le 3 décembre dernier par la France à la Commission européenne pour la période 2008-2012 prévoit le retour à l'équilibre des comptes publics et à une dette publique inférieure ou égale à 60 % du PIB en 2012, voire dès 2010 « *si la croissance le permet* ». Ce dernier scénario apparaît assez optimiste, puisqu'il suppose une croissance annuelle de 3 % du PIB à compter de 2009, contre 2,5 % du PIB pour un retour à l'équilibre en 2012.

En tout état de cause, le contexte européen ne permettant pas d'envisager un nouveau report de l'échéance fixée pour l'équilibre des comptes publics au-delà de 2012, la France est contrainte de mener avant cette date un important effort d'assainissement de ses finances publiques. La proposition de loi constitutionnelle (n° 573) qui vous est soumise, en imposant l'équilibre des comptes publics à partir de 2012, est donc pleinement en phase avec le calendrier européen. Elle conforte la démarche d'assainissement dynamique de nos finances publiques initiée par le Gouvernement, en tirant les conséquences juridiques des engagements politiques du Président de la République et de la majorité parlementaire.

B. METTRE FIN AUX DÉFICITS STRUCTURELS IMPRODUCTIFS EST AUSSI UN DEVOIR MORAL VIS-À-VIS DES GÉNÉRATIONS FUTURES

L'endettement public, lorsqu'il finance des dépenses de fonctionnement, du fait du caractère différé de son remboursement, présente un caractère intrinsèquement immoral. En effet, à plus d'un titre, il consiste à faire payer par les générations futures les turpitudes dépensières de leurs aînés, en plus des

(1) Le 14 septembre 2007, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, a précisé à l'issue d'une réunion de l'Eurogroupe : « Nous ferons tous nos efforts pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2010, dès lors que les conditions économiques le permettent ».

dépenses auxquelles elles ne manqueront pas d'être confrontées en tant que contribuables et assurés sociaux cotisants.

Pour ce qui concerne les déficits et la dette de l'État, compte tenu du caractère fortement international des créanciers, 61 % des titulaires des obligations du Trésor étant, en octobre 2007, des non résidents selon l'agence France Trésor, il apparaît incontestable que le remboursement ultérieur du principal et des intérêts doit se traduire, à l'échéance, par une ponction nette sur les disponibilités des agents privés nationaux. Comme l'a expliqué M. Daniel Vasseur dans un article publié dans la revue française d'économie : « *Tout se passe comme si l'importation de capitaux autorisait temporairement la communauté nationale à "vivre au-dessus de ses moyens" et comme s'il fallait, à terme, solder les comptes* »⁽¹⁾.

De tels transferts de charges apparaissent d'autant moins justifiables qu'ils portent, comme cela a été souligné plus haut, essentiellement sur des dépenses destinées au fonctionnement des administrations publiques et non sur des dépenses d'avenir, génératrices de surplus de revenus nationaux à moyen terme.

S'agissant des dépenses de la Sécurité sociale, la problématique est similaire. La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a pour mission de gérer et d'apurer les quelque 107,6 milliards d'euros de dette accumulée entre 1990 et 2006, du fait principalement des déséquilibres de la branche maladie. Comme le soulignait le rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau en 2005 : « *Concrètement, jusqu'en 2020 au moins, les actifs assumeront une dette correspondant à nos dépenses courantes de santé des années 1990 à 2006. Dans le même temps, ils devront faire face à leurs propres dépenses de santé. Ils paieront donc deux fois.* »⁽²⁾.

La situation prend aujourd'hui une acuité toute particulière avec l'absence d'affectation à la CADES des nouveaux déficits contractés depuis 2005, faute de décision sur leurs modalités de compensation par des ressources nouvelles. Lors de l'adoption de la loi organique du 2 août 2005, relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, le législateur avait milité pour une telle compensation afin de responsabiliser davantage l'ensemble des acteurs du système de protection sociale et d'éviter de nouveaux allongements de la durée d'amortissement. Las, le recours au déficit reste toujours possible et les nouvelles ressources de la CADES peuvent ne pas être des ressources supplémentaires mais des ressources existantes d'autres administrations publiques, ce qui équivaut à un accroissement de l'endettement de ces dernières.

Les montants en cause sont très significatifs, puisqu'ils devraient avoisiner, fin 2008, 38,5 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes : 11,6 milliards au titre de l'exercice 2005 ; 7,8 milliards en 2006 ; 11,4 milliards en

(1) Daniel Vasseur : « Les déficits publics : enjeu central de la politique et de la théorie économiques des années quatre-vingt-dix », *Revue d'économie française*, volume X, 2, printemps 1995.

(2) *Rapport précité*, p. 45.

2007 ; 7,7 milliards en 2008 ⁽¹⁾. En l'espèce, l'indécision et le *statu quo* conduiront à imposer aux cotisants et aux contribuables de demain, en plus de leurs propres dépenses sociales, le coût des dépenses contractées depuis 1990. La pérennité d'une telle situation n'apparaît pas acceptable.

III. – INSCRIRE CETTE INTERDICTION DANS LA LOI FONDAMENTALE : UN SOUCI D'EFFICACITÉ

Les règles qui déterminent les modalités d'élaboration, de présentation ainsi que les procédures d'adoption et de mise en œuvre des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale sont de deux ordres. Tout d'abord, la Constitution du 4 octobre 1958 fixe, à ses articles 34, 39, 47 et 47-1, le contenu de ces lois ainsi que le principe de leur préparation par le Gouvernement et leurs modalités d'examen par les deux assemblées parlementaires. Ensuite, les lois organiques du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, et du 2 août 2005, relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, en détaillent le contenu ainsi que les modalités d'application.

Dans ces conditions, une interrogation sur la norme la plus appropriée pour poser le principe d'une interdiction des déficits de fonctionnement de l'État et de ceux de l'équilibre général de la Sécurité sociale peut légitimement se faire jour. Les auteurs de la présente proposition de loi constitutionnelle se sont naturellement posé la question, avant de trancher en faveur du dispositif retenu.

Il est vrai que ce sont les articles 1^{er} de la LOLF et L.O. 111-3 du code de la Sécurité sociale qui définissent les conditions de l'équilibre budgétaire de l'État et de l'équilibre général de la Sécurité sociale. On aurait ainsi pu les compléter pour préciser que ces équilibres, qui en l'état n'interdisent pas les déficits mais exigent seulement leur compensation par des recettes équivalentes (en clair des emprunts), excluent que toute dépense improductive soit financée par endettement. Néanmoins, la voie d'une inscription dans la Constitution du principe de l'interdiction des déficits de fonctionnement de l'État, concept déjà inhérent à la LOLF qui insiste sur la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement, et des déficits de l'équilibre général de la Sécurité sociale apparaît préférable à plus d'un titre.

En premier lieu, l'enjeu revêt une telle importance pour le bon fonctionnement des piliers régaliens et sociaux de la République qu'il convient de l'énoncer dans la loi fondamentale. En outre, les principes constitutionnels se trouvent par essence à l'abri des changements qui découlent souvent des alternances ; or, en la matière, c'est bien une ligne directrice pour les gouvernants de demain qu'il s'agit d'établir. Une grande démocratie telle que l'Allemagne dispose d'ailleurs d'ores et déjà d'une règle constitutionnelle de même nature,

(1) *Estimations de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008 s'agissant des exercices 2007 et 2008.*

puisque l'article 110 de sa Loi fondamentale du 23 mai 1949 prévoit que « *les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer* » dans le budget annuel.

En second lieu, la procédure retenue conduirait non seulement les deux assemblées à se prononcer mais également les Français, qui auraient le dernier mot. En effet, l'article 89 de la Constitution dispose que toute révision constitutionnelle d'initiative parlementaire est définitive après référendum, l'alternative du Congrès étant uniquement réservée aux révisions initiées par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre.

La Constitution demeure la règle suprême qui s'impose aux pouvoirs publics et ne peut faire l'objet de révisions aussi intempestives qu'une loi ordinaire voire qu'une loi organique. Elle fixe un certain nombre de principes cardinaux pour le fonctionnement de la République. Par ses implications, la notion d'équilibre budgétaire constitue indéniablement un concept qui y a sa place. En l'inscrivant dans le texte du 4 octobre 1958, le pouvoir constituant s'assurerait, en toute transparence, que le choix d'une consolidation de nos finances publiques est irrémédiable. Ce faisant, le dépôt et l'examen de la proposition de loi constitutionnelle n° 573 répondent à une exigence d'efficacité.

*

* *

La Commission a examiné la présente proposition de loi constitutionnelle au cours de sa réunion du mercredi 16 janvier 2008. Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a eu lieu.

M. François Goulard a félicité le rapporteur pour la clarté de son exposé. Il a toutefois relativisé l'argument portant sur l'effet d'éviction de l'épargne nationale provoqué par les déficits, compte tenu de la part prépondérante des capitaux étrangers dans le financement de la dette publique.

Pour autant, il a dit partager l'opinion selon laquelle les déficits ne sont pas facteur de croissance : la France connaissant des déficits chroniques depuis 1981, elle devrait alors afficher des taux de croissance supérieurs à la moyenne, ce qui est loin d'être le cas. Il a également observé que les tenants de la théorie keynésienne eux-mêmes préconisent la relance par l'investissement public, comme lors du *New deal* aux États-Unis dans les années 1930, et non par les déficits de fonctionnement.

Estimant que, au contraire, la France affronte un véritable problème d'excès de la dépense publique qui handicape le niveau de la croissance et du pouvoir d'achat, il a constaté que cette situation n'est pas liée à une surabondance de services publics mais qu'elle s'explique par la sous-productivité du secteur public, de sorte que gauche et droite devraient se retrouver pour proposer des solutions afin que les services publics optimisent les dépenses publiques qui leur sont consacrées. Il a déploré qu'au lieu de cela, les gouvernements successifs aient choisi la facilité consistant à recourir aux déficits plutôt que de diminuer les dépenses.

En conclusion, et pour les différentes raisons qu'il avait évoquées, il a indiqué qu'il voterait en faveur de cette proposition de loi constitutionnelle d'intérêt général.

M. Serge Blisko a tout d'abord souhaité rappeler que si la France était en déficit depuis 1981, cela signifiait que le premier budget en déséquilibre avait été voté fin 1980 par une majorité de droite. Il a ensuite indiqué qu'il n'arrivait pas aux mêmes conclusions que le rapporteur.

Admettant que présenter des budgets en déficit de fonctionnement n'est pas une bonne chose pour préparer l'avenir, il a estimé que la question se pose différemment pour l'investissement. Il a aussi fait valoir qu'il peut arriver, pendant des périodes limitées, que le recours au déficit soit nécessaire pour relancer l'activité, comme l'ont montré les exemples historiques du *New deal* ou du plan Marshall. Il a en outre estimé impossible de suivre le rapporteur sur les déficits de la Sécurité sociale, qui ne peuvent être comparés à ceux de l'État, du fait de leur objet redistributif. Il a souligné qu'interdire les déficits de la Sécurité sociale impliquait de préciser par ailleurs si l'on souhaite diminuer les prestations sociales ou augmenter les cotisations pour y remédier.

Il a conclu en indiquant que, au total, si le rapporteur s'était montré plus convaincant sur l'article premier que sur l'article 2, l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle ne pouvait être accepté par le groupe SRC.

Remerciant M. François Goulard pour son soutien à l'adoption de la proposition de loi constitutionnelle, **le rapporteur** a souligné que les arguments économiques qu'il avait développés, s'agissant notamment de l'éviction de l'épargne, avaient une portée incontestable en économie fermée. Il a ajouté qu'en économie ouverte, situation dans laquelle se trouve la France, le fait que 60 % de la dette publique soit détenue par des agents non résidents soulevait le problème des remboursements à long terme, lesquels ne manqueront pas de se traduire par des ponctions nouvelles sur la richesse nationale.

Il a ensuite rappelé que la *Tennessee Valley Authority* et le plan Marshall correspondaient à des mesures de relance par l'investissement public et non par des dépenses de fonctionnement. Il a remarqué, à ce sujet, que l'opposition n'était

pas loin de partager son analyse économique sur l'absence de justification des dépenses de fonctionnement de l'État.

Abordant la question de l'endettement de la Sécurité sociale, il a fait valoir qu'une pérennisation des déficits prévus dans les lois relatives à son financement équivalait à un transfert de dette supplémentaire à la CADES et, corrélativement, à des mesures financières de compensation, c'est-à-dire à une augmentation de la CRDS. Observant que, très bientôt, les ressources de la Sécurité sociale lui permettront seulement de rembourser les intérêts de sa dette, et non le principal, il a estimé indispensable de prévoir rapidement le retour à l'équilibre de nos finances sociales.

Le Président Jean-Luc Warsmann a remercié le groupe Nouveau Centre d'avoir permis l'inscription de ce débat important à l'ordre du jour. Rappelant que l'ensemble de la majorité souhaite un retour à l'équilibre de fonctionnement de nos finances publiques, ce qu'illustre concrètement la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, il a précisé que plusieurs parlementaires travaillent actuellement à des rédactions afin de formaliser juridiquement cette position politique, comme le souhaite le rapporteur.

Il a alors estimé que, s'il est utile de lancer le débat sur cette question, il semble en revanche prématuré de s'arrêter dès aujourd'hui sur une rédaction en adoptant en l'état la proposition de loi constitutionnelle du groupe Nouveau centre. Il a donc proposé que la Commission ne passe pas à l'examen des articles de cette proposition de loi constitutionnelle.

La Commission a alors décidé de passer à la discussion des articles de la proposition de loi constitutionnelle.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques : « *L'endettement n'est pas contestable en soi s'il permet de financer des investissements directement ou indirectement productifs de richesses ; il en va autrement s'il conduit à couvrir des dépenses de fonctionnement ou de transferts, voire la charge de la dette elle-même. Or notre pays se caractérise par une situation dans laquelle la dette a souvent comme contrepartie – à l'exception, pour l'essentiel, de celle contractée par les administrations publiques locales – ce second ensemble de dépenses. Cela est vrai en particulier pour la "dette sociale", qui finance quasi-exclusivement des prestations sociales et qui a encore augmenté en 2006 de plus de 10 milliards d'euros, dépassant 120 milliards d'euros. Cette situation ne se retrouve dans aucun autre pays européen.* »⁽¹⁾. Fort de ce constat, les députés du groupe Nouveau centre entendent modifier les articles 47 et 47-1 de la Constitution, afin d'interdire tout déficit des administrations publiques servant à couvrir des dépenses improductives, c'est-à-dire à toute dépense ne relevant pas d'un investissement de l'État.

L'objectif de la présente proposition de loi constitutionnelle n'est pas d'instaurer un rigorisme budgétaire absolu. Dans certaines circonstances, le déficit de l'État et celui de certaines branches de la Sécurité sociale peuvent se justifier. Encore faut-il qu'ils portent sur des enjeux d'avenir, et non sur des dépenses de commodité.

Article 1^{er}

(art. 47 de la Constitution)

Interdiction des déficits de fonctionnement de l'État en lois de finances

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle n° 573 vise à compléter le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, lequel dispose actuellement que le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique (les autres alinéas concernant les délais de vote et l'assistance de la Cour des comptes). Une nouvelle phrase y serait insérée afin de prévoir qu'il est interdit de présenter et d'adopter une loi de finances (initiale, rectificative ou de règlement) dont la section de fonctionnement est en déficit.

S'inspirant des règles prévues pour les collectivités territoriales, le 3^o de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit d'ores et déjà que le projet de loi de finances de l'année comporte une présentation du budget de l'État en une section de fonctionnement et une section d'investissement, cette présentation étant destinée à donner une dimension stratégique aux débats budgétaires. Depuis la loi

(1) Rapport précité, p. 12.

de finances pour 2006, la section de fonctionnement du budget de l'État recouvre les dépenses de fonctionnement à proprement parler (dont les subventions pour charges de service public), les charges de personnel (rémunérations d'activité, cotisations et contributions sociales, prestations sociales et allocations diverses), les autres charges de gestion courante (dépenses des pouvoirs publics, notamment), la charge nette de la dette, les charges exceptionnelles, les dotations aux amortissements et provisions, ainsi que les reversements sur recettes. On le voit bien, il n'y a là aucune dépense à proprement parler productive pour l'économie française, de sorte que les déficits observés ne s'expliquent que par l'incapacité de l'État à assumer son train de vie.

À la différence des collectivités territoriales, la LOLF fait de la distinction entre les sections de fonctionnement et d'investissement un simple élément d'information qui ne lie pas le Gouvernement. En outre, l'État n'a pas l'obligation d'équilibrer sa section de fonctionnement. De fait, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001, à compter de l'examen de la loi de finances pour 2006, cette section s'est toujours trouvée en déficit, comme en atteste le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES DÉFICITS DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT
DU BUDGET DE L'ÉTAT DEPUIS 2006**

| 2006 | 2007 | 2008 (prévisions) |
|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| - 28,34 milliards d'euros | - 22,78 milliards d'euros | - 21,22 milliards d'euros |

Il convient de changer cet état des choses en posant une règle stricte. Pour autant, conscients des effets potentiels des investissements publics sur la croissance, les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle ont limité l'interdiction de déficit à la seule section de fonctionnement du budget de l'État.

Si aucune indication juridique n'est donnée sur la manière d'équilibrer la section de fonctionnement du budget de l'État, tant les économistes⁽¹⁾ que les expériences étrangères démontrent que les ajustements réussis reposent non pas sur un alourdissement de la fiscalité mais plutôt sur une baisse des dépenses, surtout lorsque cette orientation porte plus particulièrement sur les transferts (subventions, allocations chômage, pensions de retraite) et sur la masse salariale du secteur public. C'est donc dans cette voie, retenue par le Président de la République et le Gouvernement, que les autorités françaises doivent persévérer pour permettre à notre pays de renouer avec des finances publiques donnant à l'État les moyens dont il a besoin sans pour autant pénaliser l'économie et les générations futures.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du rapporteur, la Commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

(1) A. Alesina et R. Perotti, *Expansion et ajustements fiscaux dans les pays de l'OCDE, Economic Policy*, 1995.

La séance a alors été suspendue.

Le Président Jean-Luc Warsmann, après avoir indiqué que l'ensemble des parlementaires de la majorité partageait l'objectif politique d'un retour à l'équilibre de fonctionnement des finances publiques en 2012, a considéré qu'il était légitime de s'interroger sur la rédaction de la proposition de loi constitutionnelle qui pose des problèmes juridiques évidents. Il a, en outre, observé que son adoption définitive nécessiterait l'organisation d'un référendum puisqu'il s'agissait d'une initiative constitutionnelle d'origine parlementaire.

Il a précisé toutefois que, privilégiant l'objectif politique à ces considérations purement juridiques, l'ensemble des commissaires de la majorité avait finalement décidé d'adopter la proposition de loi constitutionnelle n° 573 pour affirmer clairement une volonté politique.

Article 2

(art. 47-1 de la Constitution)

Interdiction de tout déséquilibre global entre recettes et dépenses en lois de financement de la Sécurité sociale

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle tend à compléter le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution pour fixer dans notre loi fondamentale une nouvelle règle d'équilibre applicable aux lois de financement de la Sécurité sociale. En effet, notre Constitution se borne actuellement à renvoyer à la loi organique le soin de fixer les règles d'adoption de cette catégorie particulière de lois et évoque, sans plus de précisions, l'« *équilibre financier* » que celles-ci doivent prévoir.

Il convient de rappeler que l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution précise, depuis la révision constitutionnelle du 22 février 1996⁽¹⁾, que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». L'article 47-1 de la Constitution, issu de la même révision constitutionnelle⁽²⁾, tout en soumettant l'examen parlementaire des projets de lois de financement de la Sécurité sociale à des délais stricts, par analogie avec le mécanisme prévu à son article 47 pour les lois de finances, renvoie à une loi organique la fixation des conditions selon lesquelles le Parlement se prononce sur ces projets de lois.

La loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale⁽³⁾, modifiée par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois

(1) Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, instituant les lois de financement de la Sécurité sociale, article 1^{er}.

(2) Article 3 de la loi constitutionnelle n° 96-138.

(3) Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

de financement de la Sécurité sociale, a précisé la procédure d'examen parlementaire, le contenu de ces lois, ainsi que certaines règles de présentation comptable. L'article L.O. 111-3 du code de la Sécurité sociale indique en particulier que ces lois sont structurées en quatre parties ⁽¹⁾, chacune devant être votée successivement, et évoque « *le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la Sécurité sociale* ». Toutefois, les dépenses décidées dans ces lois ne constituent que des objectifs de dépenses et non pas des autorisations de dépense à caractère limitatif, contrairement aux lois de finances, ce qui explique par exemple que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) fixé par le Parlement soit régulièrement dépassé en cours d'exercice.

La loi organique n'a pas prévu que l'équilibre budgétaire de la Sécurité sociale soit assuré par le vote d'un article d'équilibre exprimant un solde budgétaire : les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses sont seulement, depuis la loi organique du 2 août 2005, rapprochés dans des tableaux d'équilibre permettant au Parlement d'avoir une vision précise du solde de chaque branche.

En dépit des progrès effectués en 2005 pour rendre plus accessible la présentation des lois de financement de la Sécurité sociale, **les règles organiques demeurent trop souples et n'empêchent pas la persistance du déficit des comptes de la Sécurité sociale**. À cet égard, votre rapporteur constate que le déficit des comptes sociaux devrait s'élever, pour l'année 2007, à 14 milliards d'euros, alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 avait prévu qu'il s'établirait à 10,7 milliards d'euros ⁽²⁾.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les perspectives financières de long terme sont inquiétantes pour la Sécurité sociale : le premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, présenté au mois de février 2007 par notre collègue Gilles Carrez, estime qu'en 2050, le seul vieillissement démographique dégradera chaque année les comptes sociaux de 3,2 % de PIB. Or, le fait que la dette sociale dispose d'un financement insuffisant et soit nettement supérieure aux réserves constituées ne permet pas actuellement d'anticiper ce choc futur :

– seul 1,7 milliard d'euros sera affecté au Fonds de réserve pour les retraites en 2008, ce qui portera les réserves de celui-ci à 30,5 milliards d'euros ;

– alors que la dette sociale reprise par la CADES s'élèvera fin 2008 à 107,6 milliards d'euros – dont seuls 37,5 milliards d'euros auront été amortis

(1) Ces parties sont respectivement consacrées au dernier exercice clos, à l'année en cours, aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, ainsi qu'aux dépenses pour l'année à venir.

(2) Rapport (n° 295) de notre collègue Yves Bur, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2007, au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, p. 20.

depuis sa création –, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) n'aura permis d'amortir en 2008 que 2,8 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Il est donc préférable, pour assurer l'équilibre annoncé des comptes publics en 2012 et le maintenir par la suite, de renforcer ces exigences en précisant dans notre Constitution le sens que doit revêtir la notion d'équilibre financier pour l'adoption de ces lois, mais aussi pour leur présentation. À cet effet, il est proposé de préciser que « *l'ensemble des charges* » de la Sécurité sociale inscrites dans la loi de financement ne doit pas excéder « *l'ensemble des recettes* » chargées de les financer dans la même loi. Cette rédaction devra être interprétée comme **interdisant tout déficit des comptes sociaux**, c'est-à-dire le recours à l'endettement pour financer tant des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissement – ces dernières étant en réalité marginales dans le budget de la Sécurité sociale, contrairement au budget de l'État.

Par ailleurs, l'équilibre budgétaire strict ainsi imposé devra s'apprécier de manière globale : l'intention des auteurs de la proposition de loi constitutionnelle n'est pas, en effet, de remettre en cause la possibilité de compenser le déficit d'une branche de la Sécurité sociale par l'excédent d'une autre de ses branches, car un encadrement aussi rigide ne serait pas justifié par l'impératif de réduction de l'endettement public.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du rapporteur, la Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle détermine l'entrée en vigueur des principes posés aux articles 1^{er} et 2. Il renvoie à la présentation des projets de loi de finances initiale et de financement de la sécurité sociale pour 2012, de manière à faire coïncider la mise en œuvre de l'interdiction des déficits de fonctionnement de l'État et des déficits de l'équilibre général de la Sécurité sociale avec le retour à l'équilibre des comptes publics, auquel le Président de la République et le Gouvernement se sont engagés devant nos partenaires de l'Eurogroupe.

Cette concordance de dates s'explique, d'une part, par le souci de ne pas interférer sur la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle 2008-2012, destinée à rétablir l'équilibre de nos dépenses publiques d'ici cinq ans et, d'autre part, par la volonté de relayer effectivement et efficacement l'achèvement de ce processus salutaire par un mécanisme de régulation budgétaire de long terme et

(1) Selon le rapport précité de notre collègue Yves Bur, les recettes de la CRDS devraient s'élever à près de 6 milliards d'euros en 2008, mais 3,1 milliards d'euros seront affectés aux frais financiers nets de gestion de la dette sociale, p. 223.

pérenne. De ce fait, l'initiative du groupe Nouveau centre se montre à la fois pragmatique et volontaire.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du rapporteur, la Commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

La Commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi constitutionnelle dont le texte figure ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques

Article 1^{er}

- ① Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Il est interdit de présenter et d'adopter un projet de loi de finances dont la section de fonctionnement est en déficit. »

Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Il est interdit de présenter et d'adopter un projet de loi de financement de la sécurité sociale dont l'ensemble des charges dépasse l'ensemble des recettes. »

Article 3

Les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la présente loi constitutionnelle entrent en vigueur à compter de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2012 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte de la proposition de loi constitutionnelle | Conclusions de la Commission |
|--|--|--|
| Constitution du 4 octobre 1958 | Article 1 ^{er} Compléter le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution par la phrase suivante : | Article 1 ^{er} Le premier Constitution <i>est complété</i> par <i>une phrase ainsi rédigée</i> : |
| <i>Art. 47.</i> — Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. | « Il est interdit de présenter et d'adopter une loi de finances dont la section de fonctionnement est en déficit. » | d'adopter <i>un projet de loi</i> ... |
| Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. | | |
| Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. | | |
| Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. | | |
| Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session. | | |
| La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. | | |

| Texte en vigueur | Texte de la proposition de loi constitutionnelle | Conclusions de la Commission |
|---|--|---|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 47-1.</i> — Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.</p> <p>Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.</p> <p>Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.</p> <p>Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.</p> <p>La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Compléter le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution par la phrase suivante :</p> <p style="text-align: center;">« Il est interdit de présenter et d'adopter une loi de financement de la sécurité sociale dont l'ensemble des charges dépasse l'ensemble des recettes. »</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Le premier Constitution <i>est complétée</i> par une phrase ainsi rédigée :</p> <p style="text-align: right;">...</p> <p>d'adopter <i>un projet de loi</i> ...</p> |
| | <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la présente loi constitutionnelle entrent en vigueur à compter du projet de loi de finances initial pour 2012 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.</p> | <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: right;">... compter <i>de la</i> présentation du projet de loi de finances <i>initiale</i> pour ...</p> |