



... la proposition de loi constitutionnelle visant à

## **ACCÉLÉRER LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES**

- **Première lecture**

Réunie le 5 novembre 2024 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de **M. Stéphane Sautarel** sur la **proposition de loi constitutionnelle n° 783 (2023-2024) visant à accélérer le redressement des finances publiques**, déposée le 30 septembre 2024 par Mme Vanina Paoli-Gagin.

Cette proposition de loi vise à instituer des lois portant cadre financier pluriannuel, dont certaines dispositions, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques, s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale pour la durée d'une législature. En outre, elle prévoit de réserver les dispositions de nature fiscale aux lois de finances et d'inscrire dans la Constitution le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

### **1. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE**

La proposition de loi constitutionnelle n° 783 (2023-2024) visant à accélérer le redressement des finances publiques a été déposée le 30 septembre 2024 par Mme Paoli-Gagin. Elle contient 12 articles.

**L'article 1<sup>er</sup>** crée la catégorie juridique des **lois portant cadre financier pluriannuel**, qui détermineraient pour la durée d'une législature des plafonds de charges des administrations, la trajectoire des prélèvements obligatoires, des objectifs de solde public annuels et la stratégie d'investissements publics. Une loi organique déterminerait quelles dispositions de cette loi-cadre s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. La révision de ces lois-cadres ne serait possible que par le Parlement réuni en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Enfin l'article 1<sup>er</sup> réserve aux lois de finances le **monopole des dispositions fiscales** (article 34 de la Constitution).

**Plusieurs dispositions rapprochent la procédure d'adoption des lois portant cadre financier pluriannuel de celle des lois de finances :**

- **l'article 2** confère à l'Assemblée la priorité d'examen des projets de loi portant cadre financier pluriannuel, comme pour les textes financiers (article 39 de la Constitution) ;

- **l'article 3** prévoit, d'une part, que la discussion en séance des projets de loi portant cadre financier pluriannuel porte sur le texte présenté par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée, et non sur un texte élaboré par la commission, et, d'autre part, que les délais prévus pour les textes ordinaires entre le dépôt et la discussion en séance d'un texte ne s'appliquent pas aux projets de loi portant cadre financier pluriannuel (article 42 de la Constitution) ;

- **l'article 4** renvoie à une loi organique la définition des modalités de vote des projets de loi portant cadre financier pluriannuel et permet au Gouvernement d'appliquer à l'examen de ces projets de loi devant chaque assemblée les délais contraignants prévus par l'article 47 de la

Constitution pour l'examen des projets de loi de finances (article 46-1 nouveau de la Constitution) ;

- **l'article 8** permet au Gouvernement de demander l'inscription à l'ordre du jour par priorité des projets de loi portant cadre financier pluriannuel (article 48 de la Constitution) ;

- **l'article 9** lui permet également d'engager sa responsabilité sur le vote d'un projet de loi portant cadre financier pluriannuel dans les mêmes conditions que le vote des textes financiers (article 49 de la Constitution).

**L'article 5 interdit l'adoption définitive d'une loi de finances en l'absence de loi portant cadre financier pluriannuel**, et permet au Gouvernement, en l'absence d'une telle loi, de demander d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et d'ouvrir par décrets les crédits se rapportant aux services votés, comme c'est le cas en l'absence de loi de finances. Il impose également le **dépôt** du projet de loi finances de l'année **au plus tard le 15 septembre** de l'année précédente (article 47 de la Constitution).

**L'article 6 interdit de même l'adoption définitive d'une loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi portant cadre financier pluriannuel**. Il prévoit le **dépôt** du projet de loi de financement de la sécurité sociale **au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre** de l'année qui précède (article 47-1 de la Constitution).

**L'article 7 étend au contrôle de la mise en œuvre des lois portant cadre financier pluriannuel la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et inscrit dans la Constitution les missions du Haut Conseil des finances publiques**, en lui donnant notamment pour mission d'effectuer des prévisions économiques indépendantes relatives aux finances publiques (article 47-2 de la Constitution).

**L'article 10 impose le contrôle par le Conseil constitutionnel**, avant leur promulgation, des lois portant cadre financier pluriannuel, ainsi que des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, dont le Conseil devrait vérifier la conformité à la loi portant cadre financier pluriannuel, en se prononçant conjointement sur ces deux textes avant le 31 décembre de l'année d'adoption (article 61 de la Constitution).

**L'article 11** permet au Gouvernement de **consulter le Conseil économique, social et environnemental** sur les projets de loi portant cadre financier pluriannuel, comme c'est le cas actuellement concernant les projets de loi de programmation des finances publiques (article 70 de la Constitution).

Enfin, **l'article 12** prévoit que les articles de la Constitution dont la présente proposition de loi prévoit la modification entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application.

## **2. LA PROPOSITION DE LOI APPELLE À UN CHANGEMENT D'ATTITUDE FACE À LA DÉPENSE PUBLIQUE, QUI EST INDISPENSABLE POUR ENGAGER LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES**

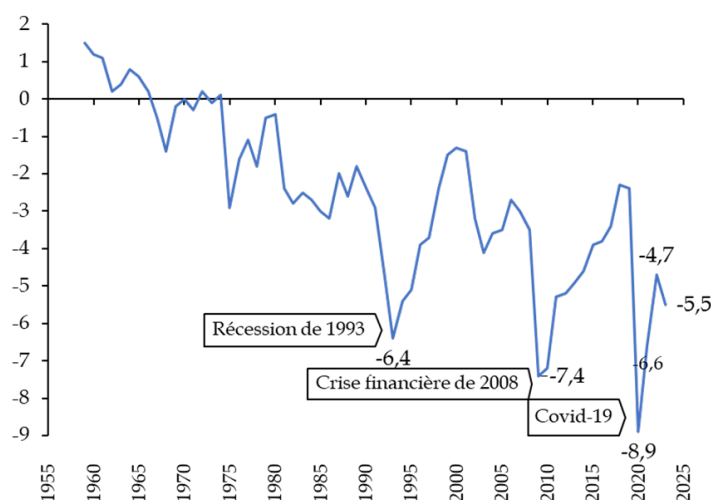
### **A. CINQUANTE ANNÉES DE DÉFICIT ET QUATRE ANS DE « QUOI QU'IL EN COÛTE » ONT CONDUIT À UNE SITUATION DE FINANCES PUBLIQUES PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE**

**Depuis 1975, pas un budget n'a été adopté à l'équilibre en France**. Si le déficit public a pu être réduit périodiquement à la suite des crises économiques traversées par la France, à la fin des années 1970, entre 1993 et 2001, puis entre 2010 et 2019, **ces efforts ne permettent jamais de redresser les comptes publics de la France**. Les crises et, trop souvent, un manque de volonté politique ont participé à cette lente mais certaine dégradation, accentuée

par une **orientation trop fréquemment procyclique de la politique budgétaire empêchant un assainissement en phase haute du cycle**<sup>1</sup>.

### Évolution du solde public de la France entre 1959 et 2023

(en points de PIB)



Source : mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, son suivi par l'administration et le Gouvernement et les modalités d'information du Parlement sur la situation économique, budgétaire et financière de la France

**Le « quoi qu'il en coûte », légitimement proclamé dès le début de la crise sanitaire par le Président de la République<sup>2</sup>, n'ayant pas été stoppé suffisamment tôt, le déficit public continue sa constante dégradation** : après un rétablissement en 2021 et 2022, il a continué à augmenter pour atteindre 5,5 % du PIB en 2023 et, probablement, 6,1 % du PIB en 2024.

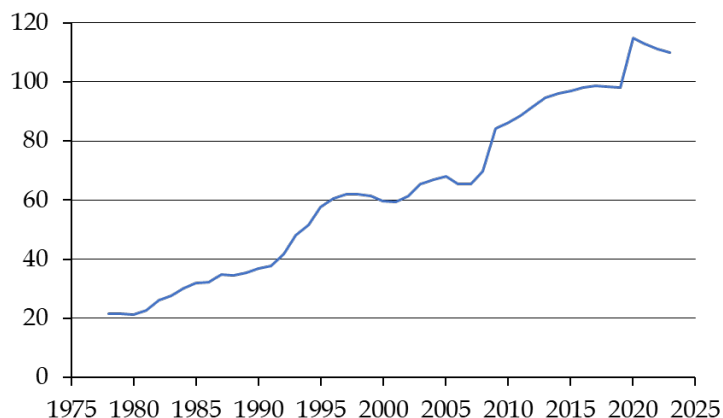
**L'endettement public suit le même chemin** : après une augmentation légère mais continue de 20 % à 40 % du PIB jusqu'au début des années 1990, la récession de 1993 lui fait franchir le pallier des 60 % du PIB très rapidement, dès 1996. Si une amorce d'amélioration a pu s'observer entre 1999 et 2001, au moment des débuts de la monnaie unique, la crise financière a fait bondir l'endettement au-dessus de 80 % du PIB en 2009, et celui-ci n'a jamais cessé de croître jusqu'en 2017. Le répit laissé aux finances publiques en 2018 et 2019 (diminution du ratio d'endettement grâce à un déficit sous les 3 %) n'aura été que de courte durée, puisque l'endettement a de nouveau augmenté au moment de la crise sanitaire. S'il a décliné après 2020, il reste toujours bien supérieur au niveau atteint en 2019. **Jamais les dirigeants français n'auront réussi à placer durablement l'endettement public de la France sur une trajectoire durablement descendante.**

<sup>1</sup> En France, entre 1980 et 2016, l'orientation de la politique budgétaire a été acyclique ou procyclique la plupart du temps, mais contracyclique seulement 17 % du temps ([« Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? »](#), France Stratégie, 2016).

<sup>2</sup> Adresse aux Français du Président de la République du 12 mars 2020.

## Endettement public de la France entre 1978 et 2023

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'Insee

Face au constat d'un manque de volonté politique fort permettant de redresser les comptes publics, le législateur constituant a créé, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1</sup>, la catégorie des lois de programmation des finances publiques. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* »

### **B. LES LOIS DE PROGRAMMATION N'ONT JAMAIS PERMIS DE REVENIR, NI MÊME DE SE RAPPROCHER DE L'ÉQUILIBRE**

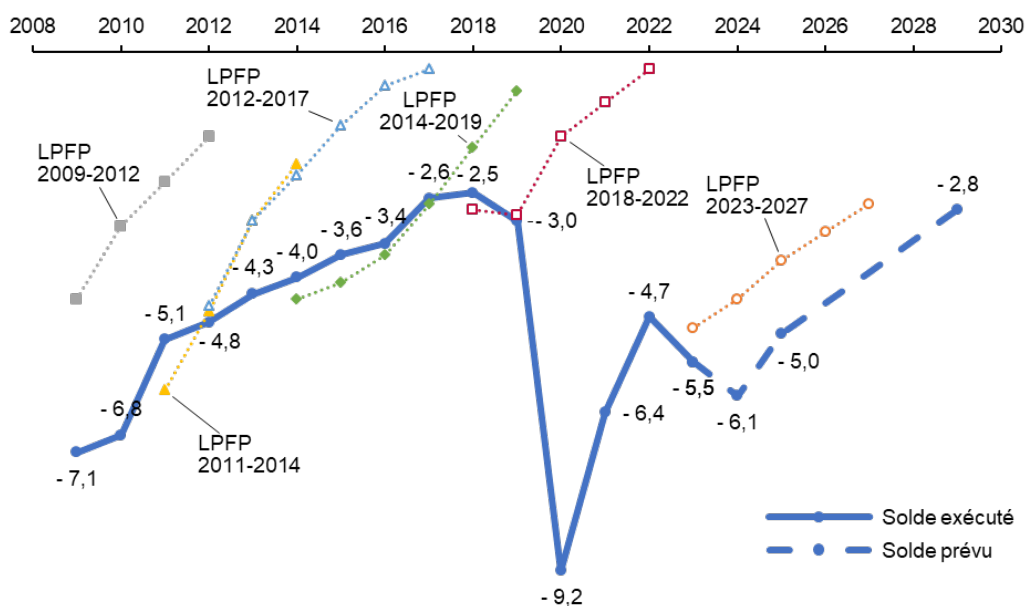
La proposition de loi fait le constat, à juste titre, de l'inefficacité des lois de programmation des finances publiques, sous leur forme actuelle.

La trajectoire d'évolution du déficit public prévue par les six lois de programmation des finances publiques promulguées depuis 2009 a rarement été suivie. Dans la plupart des cas, le déficit public a décroché dès la seconde année d'exécution.

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République.

## Solde public prévu par les lois de programmation des finances publiques et solde exécuté

(en points de PIB)



Source : commission des finances, à partir des lois de programmation des finances publiques, des lois de règlement, du compte des administrations publiques de l'INSEE et des prévisions du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT)

Ces lois de programmation demeurent en effet, dans leurs articles relatifs à l'évolution du solde public, aux plafonds de dépenses ou à l'évolution des dépenses fiscales, sans réelle portée obligatoire en raison du principe d'annualité budgétaire résultant de l'article 34 de la Constitution : une loi de finances peut toujours revenir sur les dispositions d'une loi de programmation des finances publiques antérieures. En outre, malgré l'existence d'un mécanisme de correction qui impose l'adoption de mesures correctrices si un écart important est constaté par rapport à la trajectoire d'ajustement, celui-ci peut toujours être contourné par l'adoption d'une nouvelle LPFP. Ainsi, la principale conséquence du déclenchement du mécanisme de correction en 2014 lorsqu'un écart de - 1,5 point de PIB a été constaté entre le solde de 2013 et le solde prévu en LPFP 2012-2017 a été l'adoption d'une nouvelle LPFP pour la période 2014-2019 en décembre 2014.

Ces lois ne sont pas pour autant inutiles. Elles permettent de débattre des finances publiques dans un cadre pluriannuel, ce que n'offre pas réellement l'examen de la loi de finances de l'année. Elles contiennent aussi des dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information du Parlement qui, contrairement à celles qui portent sur le budget proprement dit, ont une portée législative réelle.

### C. DEPUIS L'EXAMEN D'UN PRÉCÉDENT PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE EN 2011, LE CADRE DES FINANCES PUBLIQUES A BEAUCOUP ÉVOLUÉ

La présente proposition de loi s'inspire largement du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques de 2011, qui avait également pour objectif la mise en place de « lois-cadres d'équilibre des finances publiques ». Il prévoyait de définir sur trois ans l'évolution des recettes et des dépenses en visant un retour à l'équilibre. Ce projet de loi, qui avait été adopté sans modification par l'Assemblée nationale en troisième lecture dans la version du Sénat issue de la deuxième lecture, n'a pas été soumis au Congrès ni au référendum en 2011 parce qu'il n'était pas certain que la majorité des trois cinquièmes soit réunie.

Il est par la suite apparu que **l'application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)**, adopté le 2 mars 2012 par les États membres de l'Union européenne et prévoyant un cadre pluriannuel contraignant des finances publiques<sup>1</sup>, **pouvait passer par la voie organique**. Le Conseil constitutionnel a en effet confirmé, dans une décision du 9 août 2012, que l'inscription en droit national des dispositions du TSCG pouvaient être mises en œuvre par une loi organique ou par une loi constitutionnelle. Le Gouvernement a alors privilégié la voie organique, en faisant adopter la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) du 17 décembre 2012.

**L'introduction du TSCG a précédé une période de redressement continu du déficit public jusqu'en 2018** : il ne semble donc pas nécessaire, pour engager un tel mouvement, d'en passer par une révision constitutionnelle. Si l'application des dispositions qui découlent de ce traité et d'autres règles budgétaires adoptées entre 2011 et 2013 (« two pack », « six pack ») n'ont pas permis un assainissement durable et profond de nos finances publiques, cela peut également s'expliquer par la crise sanitaire et la dérive budgétaire qui s'en est suivie.

**Dès le mois de mars 2020, les autorités européennes ont en effet décidé de suspendre l'application des règles du pacte de stabilité et de croissance, ce qui a permis aux États membres de prendre les dispositions nécessaires au soutien de l'économie et du secteur de la santé.** Les dispositions de droit français encadrant les finances publiques, moins contraignantes, n'ont pas eu à être suspendues. Tout porte à croire en revanche que l'adoption de la présente proposition de loi constitutionnelle, qui ne prévoit aucune clause d'exception, mais seulement une révision de la loi-cadre, entraînerait des difficultés majeures dans le cas d'une crise similaire à celle de la covid-19.

Enfin, face aux nombreuses critiques suscitées par les règles budgétaires européennes applicables dans la décennie 2010 (« two pack », « six pack », TSCG...) du fait de leur complexité et de leur caractère procyclique, **une réforme de ces règles a été initiée par la Commission européenne, puis adoptée par deux règlements et une directive du 29 avril 2024**<sup>2</sup>. Ces dispositions visent à assurer des trajectoires de finances publiques viables pour les États membres, au sein d'une période d'ajustement permettant d'éviter des redressements trop brutaux.

Parallèlement, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques<sup>3</sup> venait modifier la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>4</sup>, notamment pour y introduire en les rénovant les dispositions de la LOPGFP et pour développer une **culture de la pluriannualité** saluée par la directrice du budget lors de son audition. Les projets annuels de performances doivent en effet depuis 2023 se doter d'une trajectoire de performance triennale, par laquelle les plafonds par mission servent de référence pour la budgétisation de l'année suivante.

Les avis recueillis lors des auditions ont permis de confirmer que, **sans être absolument indispensable, une révision de la LOLF serait utile pour mettre en harmonie les dispositions du droit français avec les nouvelles règles européennes.** Les modalités de révision de la loi organique, plus souples qu'une révision constitutionnelle et donc plus adaptées au caractère lui-même évolutif des règles budgétaires européennes – qui font l'objet

---

<sup>1</sup> L'article 3 du TSCG introduit ainsi une « règle d'or » selon laquelle la situation budgétaire des administrations publiques est en équilibre ou en excédent. Cela signifie que le déficit structurel doit être inférieur ou égal à 0,5 % du PIB et que, dans le cas contraire, il est nécessaire de le faire converger vers un objectif de moyen terme au moins aussi exigeant.

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil ; Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

<sup>4</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

d'une révision de fond par décennie – en font le véhicule juridique adéquat pour introduire dans le droit les dispositions d'ordre pluriannuel encadrant les lois de finances. Par ailleurs, il serait dommageable d'imposer dans la Constitution le respect d'indicateurs des finances publiques différents de ceux désormais adoptés au niveau européen.

### 3. FACE À LA MULTIPLICATION DES URGENCES, L'INTRODUCTION DE NOUVELLES RÈGLES DANS LA CONSTITUTION RISQUE DE LIMITER LA CAPACITÉ D'ADAPTATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Cette proposition de loi constitutionnelle donne l'occasion d'affirmer un principe fort. Les règles ne modifient pas forcément les pratiques, mais c'est à force d'en parler qu'on modifiera les pratiques.

#### A. LE PRINCIPE D'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE PERMET DE PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS IMPRÉVISIBLES

**Le risque principal posé par la présente proposition de loi constitutionnelle est une atteinte trop forte au principe d'annualité**, du fait du caractère excessivement contraignant de la loi-cadre des finances publiques qu'elle se propose d'instituer. Au-delà même de son intérêt démocratique, forçant le Gouvernement à remettre chaque année son budget sur le métier et à le faire approuver par le Parlement, **l'annualité permet d'ajuster les agrégats de finances publiques** en fonction de la croissance qui, par définition, ne peut pas être décidée ou, tout simplement, selon les circonstances.

Ainsi, parmi les indicateurs que la loi-cadre devra définir (article 1<sup>er</sup>) pour la durée de la législature, aucun ne paraît suffisamment légitime pour justifier la contrainte qu'il imposerait. **Avec un plafond de charge pour la durée d'une législature, aucune réorientation ne serait possible alors même qu'elle pourrait être nécessaire** : il paraît ainsi disproportionné qu'un nouveau Premier ministre souhaitant, par exemple, ralentir un programme de baisse de la dépense publique et du nombre de fonctionnaires compte tenu de ses difficultés de mise en œuvre doive en passer par une convocation du Congrès pour réorienter la trajectoire préalablement définie. Par ailleurs, la rigidité du cadre d'emploi des fonctionnaires pourrait conduire à ce que ce soit les dépenses d'investissement qui soient ajustées à la baisse.

De même, **le solde public dépend largement de la croissance mais aussi du contenu en recettes de la croissance qui n'est pas à la main du Gouvernement**. En outre, l'atteinte d'un objectif de solde public pourrait avoir un impact récessif qu'il faut pouvoir rattraper l'année suivante.

Plus généralement, il paraît dommageable de lier les mains du Gouvernement pour le priver de l'instrument de la politique budgétaire, qui doit être utilisé avec parcimonie mais qui s'avère évidemment utile en cas de ralentissement de la croissance ou de récession.

À ce titre, on peut estimer que la loi-cadre que prévoit le présent texte peut rentrer en contradiction, au moins théorique, avec l'article 27 de la Constitution selon lequel « *tout mandat impératif est nul* ». Au-delà de cette difficulté, et sans vouloir en attribuer l'intention à l'auteur, on peut voir des similitudes entre le fond idéologique qui semble sous-tendre ce texte, et la théorie du « choix public »<sup>1</sup>, selon laquelle les règles permettent de discipliner des politiques électorales court-termistes en contraignant les choix des décideurs politiques<sup>2</sup>, ce qui n'est pas sans poser un fort problème démocratique.

**Il pourrait donc être risqué de revenir entièrement sur le principe d'annualité budgétaire.**

---

<sup>1</sup> Cette théorie est développée par James Buchan et Gordon Tullock dans leur ouvrage de 1962, *The Calculus of Consent*.

<sup>2</sup> Réponse de Pierre Boyer au questionnaire du rapporteur pour avis.



## B. LA PROCÉDURE PROPOSÉE POUR LES LOIS-CADRES ET LES LOIS DE FINANCES IMPOSERAIT UNE TROP GRANDE RIGIDITÉ À L'ACTION PUBLIQUE

Afin de pallier le risque d'un abandon trop rapide des objectifs de retour à l'équilibre inscrits dans la loi-cadre, que l'on constate trop souvent avec les actuelles lois de programmation des finances publiques, la proposition de loi prévoit une **procédure de révision** différente de la procédure d'adoption, plus stricte dans la mesure où il faut une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, et non une majorité simple.

Cette procédure possède toutefois un inconvénient majeur, à savoir que **la révision de la loi-cadre ne ferait pas l'objet d'un examen et d'un vote dans chacune des deux assemblées**. Le texte serait directement présenté au Parlement réuni en Congrès, composé de 62,4 % de députés et 37,6 % de sénateurs. La loi-cadre pourrait donc être révisée contre l'accord du Sénat. Cela est certes possible également pour les lois de finances, mais le Sénat peut pleinement s'exprimer dans le cas de ces dernières puisqu'il examine pleinement le texte en première lecture et participe, en cas de désaccord, à une commission mixte paritaire où les députés et les sénateurs sont représentés à égalité.

S'agissant de la **majorité des trois cinquièmes**, elle constitue une rigidité qui limiterait les modifications, mais pas une garantie de rigueur budgétaire. Dans le cas où un choc économique ou budgétaire impose une modification rapide de la loi-cadre, une majorité aussi forte risquerait d'obliger à des compromis qui tendraient non à réduire la dépense, mais à l'alourdir.

De fait, c'est sans doute dans les cas d'urgence que la **révision de la loi-cadre** serait le plus nécessaire. Or elle **ralentirait le processus de décision, puisqu'il faudrait réviser la loi-cadre avant de voter un projet de loi de finances rectificative**.

Par ailleurs, l'obligation d'examen de ces deux textes par le Conseil constitutionnel, introduite également par la proposition de loi constitutionnelle, s'opposerait en pratique à l'engagement de mesures aussi rapides que ce que la France a pu réaliser en mars 2020 lors du premier confinement lié à la crise sanitaire : un projet de loi de finances rectificative, déposé le 18 mars, a été adopté définitivement le 20 mars et promulgué le 23 mars grâce à un accord sur l'urgence d'agir partagé entre le Gouvernement et les deux assemblées. Il prévoyait une dégradation du solde public de plus d'1,5 point de PIB par rapport à la loi de finances pour 2020.

---

*Une procédure trop rigide ne permettrait pas de faire face à un cas d'urgence tel que la crise sanitaire de mars 2020.*

---

**S'agissant des lois de finances**, un dépôt des lois de finances le 15 septembre serait certes bienvenu pour permettre aux parlementaires de disposer de plus de temps pour examiner le texte. Toutefois il représenterait une contrainte très forte pour les administrations chargées d'élaborer le projet de loi de finances, ainsi que pour le Conseil d'État et le Haut Conseil des finances publiques, chargé de son examen avant son dépôt au Parlement.

**Une telle contrainte risquerait donc de nuire à la qualité du texte initial** et à pousser le Gouvernement à présenter un nombre encore plus élevé de mesures **par voie d'amendement**, au détriment de l'information du Parlement, et non dans le texte initial, où elles bénéficient d'un avis du Conseil d'État et d'une évaluation préalable. En outre, **plus le texte est présenté tôt, moins il peut fonder ses hypothèses macro-économiques sur une visibilité satisfaisante** de la situation de l'année suivante.

## C. LE PÉRIMÈTRE DES LOIS-CADRES PARAÎT EXCESSIVEMENT DÉTAILLÉ POUR UN TEXTE CONSTITUTIONNEL

**Les indicateurs fixés par la loi-cadre**, en particulier ceux pour lesquels elle s'imposerait aux lois de finances, **devraient être en nombre limité afin de faciliter la lisibilité et la responsabilisation de l'action publique**. Certaines personnes entendues ont proposé qu'un seul indicateur soit retenu : l'indicateur de dépenses nettes consacré par la révision des règles budgétaires européennes. Celui-ci peut en effet être réellement piloté, et il laisse par ailleurs



à chaque état membre une marge de manœuvre quant aux choix budgétaires qu'il entend faire. En effet, l'indicateur de dépenses nettes prend en compte non seulement l'évolution de la dépense, mais également l'adoption de mesures nouvelles en recettes – la dépense est nette de ces mesures nouvelles mais aussi de dépenses moins pilotables comme l'indemnisation du chômage. Il est ainsi devenu le nouvel indicateur de référence devant figurer dans les plans budgétaires et structurels de moyen terme des États membres. À cet égard, l'adjonction de nouveaux indicateurs – centrés surtout sur la dépense comme l'indicateur de plafond de charges – par la présente proposition de loi constitutionnelle ne présenterait qu'un **faible intérêt** et pourrait générer des **difficultés de lisibilité** entre ceux-ci et le droit européen.

Par ailleurs, **le niveau de détail concernant le périmètre des lois-cadres implique que le niveau constitutionnel n'est pas le bon. En effet, il est probable que certains de ces indicateurs soient mal calibrés ou inadaptés<sup>1</sup> et qu'ils doivent être modifiés.** Ainsi, à l'été 2009, l'Allemagne a inscrit dans la loi fondamentale une règle de frein à l'endettement (« *Schuldenbremse* ») qui contraint fortement les finances publiques, et qui fait désormais l'objet de critiques quasi-unanimes : biais anti-investissement du dispositif, calibrage trop strict pour garantir la soutenabilité de la dette publique, ou encore biais procyclique, notamment en sortie de crise.

#### **La règle allemande de frein à l'endettement : une mesure d'encadrement des finances publiques trop précise et de rang trop élevé dans la hiérarchie des normes**

**La règle allemande de frein à l'endettement (« *Schuldenbremse* ») a été instaurée durant l'été 2009.** Ainsi, le compte de contrôle est crédité ou débité annuellement de l'écart du solde budgétaire constaté à la cible évaluée ex-ante à partir d'un objectif en matière de solde structurel fixé à - 0,35 % du PIB. Le solde du compte de contrôle ne doit pas dépasser - 1,5 % du PIB et lorsqu'il atteint - 1,0 % du PIB, il est prévu que des mesures correctrices soient mises en œuvre. Un atout de ce dispositif est d'être contraignant en haut de cycle économique.

**La règle actuelle de frein à la dette est appliquée au budget fédéral depuis 2011.** Inscrite dans la loi fondamentale allemande (Art. 115), en adéquation avec le Pacte de stabilité et de croissance, elle limite le recours à l'emprunt à un niveau permettant d'assurer une réduction continue et durable du ratio d'endettement. L'article 115 modifié accorde par conséquent à l'État fédéral une marge de manœuvre limitée en matière de déficit structurel, indépendamment de la situation conjoncturelle. La composante structurelle est plafonnée à 0,35 % du PIB depuis 2016 pour le Bund, et est même de 0 % pour les Länder depuis 2020. Une clause dérogatoire à la règle peut être activée dans des cas particuliers uniquement avec le vote de la majorité *absolue* des membres du Bundestag. Son activation doit se justifier par la constatation d'une catastrophe naturelle ou d'une « situation critique extraordinaire hors du contrôle de l'État, et qui lèse fortement la situation financière de l'État ». La loi votée doit alors comporter un plan crédible de remboursement des déficits supplémentaires autorisés, remboursement qui ne peut s'échelonner que dans les limites d'une période définie et limitée.

**Le dispositif de frein à la dette allemand fait désormais l'objet de critiques quasi-unanimes,** émanant aussi bien des milieux d'affaires que du Conseil des Sages, du Conseil scientifique du ministère de l'économie, et des principaux instituts de recherche en économie. Ces critiques portent notamment sur le biais anti-investissement d'un dispositif ne s'intéressant pas à la nature des dépenses depuis la réforme de 2011 et accusé d'avoir une responsabilité directe dans les taux d'investissement public nets nuls ou négatifs depuis de nombreuses années, son calibrage beaucoup plus strict que nécessaire pour garantir la soutenabilité de la dette publique, son biais procyclique notamment en sortie de crise, ses incohérences avec le cadre européen y compris réformé, l'asymétrie existante dans le fonctionnement du compte de contrôle, la multiplication de véhicules de contournement extra-budgétaires ayant rendu de moins en moins lisible le budget fédéral, ou encore l'étroitesse de la caractérisation possible de situations justifiant l'activation de la clause dérogatoire, face notamment à l'ampleur des besoins d'investissement de rattrapage et de transition constatés.

*Source : réponses de la direction générale du Trésor au questionnaire du rapporteur pour avis*

<sup>1</sup> Voir partie 3 A.

Il convient également de souligner que les lois-cadres porteraient sur l'ensemble des administrations publiques, alors que le législateur financier ne dispose que d'une maîtrise sur le financement de l'État et, dans une certaine mesure, sur le financement des administrations de sécurité sociale. Elles risqueraient d'aboutir à une reprise en main des finances locales par l'État contraire aux principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

#### **D. UNE DÉFINITION EXTENSIVE DES LOIS-CADRES POURRAIT DONNER AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL UN RÔLE DE « JUGE DES FINANCES PUBLIQUES »**

La proposition de loi précise que, lors de son contrôle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel devrait se prononcer sur la **conformité** de ces textes à la **loi portant cadre financier pluriannuel**.

Un tel rôle constituerait une **extension considérable de la portée du contrôle du Conseil constitutionnel**, par ailleurs mal définie.

En examinant dans quelle mesure les dispositions de la loi de finances sont conformes aux dispositions de la loi-cadre s'imposant à elles, le Conseil constitutionnel devrait donc porter son regard sur les plafonds de charges des administrations, sur la trajectoire des prélèvements obligatoires, sur l'objectif de solde public, voire sur la stratégie d'investissements publics. **Son contrôle**, actuellement limité à un examen juridique de constitutionnalité et non à un contrôle d'opportunité, **devrait nécessairement prendre une dimension économique ou financière** et risquerait d'ériger le Conseil constitutionnel en **juge financier**, ce qui n'est pas sa compétence actuelle.

---

***Il convient de ne pas faire du Conseil constitutionnel la chambre d'appel de la discussion budgétaire.***

---

En outre **l'étendue même de ce contrôle serait définie non pas dans la Constitution**, comme c'est le cas de ses autres compétences, mais **dans une loi organique**, chargée de déterminer dans quels domaines la loi-cadre s'impose ou non aux lois de finances.

Il n'est donc pas possible, en examinant la présente proposition de loi constitutionnelle, de savoir quelle serait la portée exacte de ce contrôle.

#### **E. L'INSERTION DES DISPOSITIONS FISCALES DANS LES SEULES LOIS DE FINANCES DOIT DEMEURER UNE BONNE PRATIQUE, MAIS DES EXCEPTIONS DOIVENT RESTER POSSIBLES**

La présente proposition de loi, selon son exposé des motifs, **établit le monopole des lois de finances sur les dispositions fiscales**.

Depuis le début des années 2010 et une circulaire du Premier ministre François Fillon<sup>1</sup>, les gouvernements successifs se sont efforcés de ne pas proposer de mesure fiscale dans les textes autres que des lois de finances. Depuis 2018, cette pratique a été renforcée par l'exclusion des mesures fiscales des lois de finances rectificative de fin d'année, conduisant même à la création, par la révision de la loi organique aux lois de finances en date du 28 décembre 2021, de lois de finances de fin de gestion dans lesquelles l'insertion de dispositions fiscales est interdite.

**L'inscription dans la Constitution permettrait d'éviter une remise en cause de ce principe**, qui garantit la cohérence et la visibilité de la discussion des dispositions fiscales.

---

<sup>1</sup> [Circulaire du 4 juin 2010](#) relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, parue au Journal officiel du 4 juin 2010.

Toutefois il paraît risqué de se priver totalement de la possibilité d'inclure des dispositions fiscales limitées dans des textes ordinaires. Déposer un projet de loi de finances rectificative pour une simple mesure fiscale liée à d'autres dispositions relevant de la loi ordinaire serait sans doute excessif et n'aurait qu'un intérêt limité.

En outre et surtout, un monopole fiscal strict des lois de finances constituerait une restriction forte à l'initiative parlementaire puisqu'elle ne permettrait plus aux membres du Parlement de proposer des mesures fiscales dans des propositions de loi. La proposition de loi visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, sur laquelle un accord vient d'être trouvé en commission mixte paritaire, illustre l'intérêt, dans un cas particulier, de discuter à la fois des aspects fiscaux et des aspects réglementaires d'un dispositif. Il en est de même de la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bâtiments de destination autre qu'habitation en habitations, dont le rapporteur pour avis de la présente proposition de loi constitutionnelle est également rapporteur pour avis au nom de la commission des finances.

Le cadre actuel donnant satisfaction, il paraît donc préférable de le maintenir et, en cas de nécessité, de le rappeler aux Gouvernements car il a d'abord pour objectif d'éviter des initiatives fiscales dispersées des ministres.

## F. L'INTÉGRATION DU HCFP DANS LA CONSTITUTION ET L'EXTENSION DE SES COMPÉTENCES

**Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a une utilité incontestable pour le Parlement.** Les avis qu'il formule sur les textes financiers, adoptés à l'unanimité de ses membres, constituent une analyse indépendante et rigoureuse permettant aux commissions des finances des deux assemblées, et plus largement à l'ensemble des parlementaires, de se faire une opinion éclairée sur le réalisme des prévisions macroéconomiques et de finances publiques encadrant le budget. Ils contribuent en cela à la clarté et à la richesse du débat parlementaire. Le HCFP a vraisemblablement contribué à améliorer la qualité et la sincérité des prévisions gouvernementales depuis sa création en 2012.

L'ajout de compétences pour la prévision économique, tel que proposé par le présent texte pourrait poser des difficultés d'organisation susceptibles de conduire à un « retour en arrière » par rapport à cette révision constitutionnelle. L'attribution de la responsabilité des prévisions au HCFP nécessiterait par ailleurs une réflexion plus globale sur la création éventuelle d'un organisme indépendant du Gouvernement chargé d'élaborer des prévisions soit macroéconomiques, soit de finances publiques, et sur ses relations avec les administrations d'une part, avec le Parlement de l'autre. Il pourrait être envisagé que le HCFP soit au service du Parlement, qui pourrait le saisir de toute question relative aux finances publiques.

**Ainsi, tant sa consécration constitutionnelle que l'inscription et l'élargissement de ses prérogatives au sommet de la hiérarchie des normes ne paraissent pas indispensables.** Le niveau organique reste, *a priori*, le plus approprié, et d'ailleurs, ses prérogatives ont été élargies par la dernière révision de la LOLF au contrôle de la cohérence entre les prévisions macroéconomiques et les prévisions de finances publiques, ainsi qu'à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes.

Au total, **cette partie du texte pourrait sans doute être acceptable moyennant quelques modifications, mais il ne s'agit que d'une partie mineure de la proposition de loi constitutionnelle.** Par ailleurs, l'inscription du HCFP dans la Constitution n'aurait, en pratique, que peu d'effet sur son rôle qui est déjà suffisamment établi avec la loi organique et la révision de 2021.

#### 4. LE DÉBAT SUR LES MOYENS À METTRE EN ŒUVRE POUR ABOUTIR À UN RÉTABLISSEMENT DURABLE DES FINANCES PUBLIQUES DOIT SE POURSUIVRE

La présente proposition de loi participe du débat public qui, seul, permettra de changer les attitudes et les réflexes tendant à prévoir toujours plus de mesures non financées. Elle présente aussi le grand intérêt, alors qu'un effort particulier est mis sur la réduction du déficit dans le projet de loi de finances pour 2025, de proposer un cadre pour pérenniser un tel effort, le rétablissement durable des finances publiques nécessitant des moyens concrets, et non de simples projections pluriannuelles dans les documents budgétaires.

Les solutions proposées par la proposition de loi paraissent toutefois difficiles à mettre immédiatement en œuvre. Elles nécessiteraient un travail complémentaire approfondi, dans le cadre d'une large concertation, en raison de leurs conséquences en matière de procédures d'adoption des textes financiers, notamment dans une situation d'urgence, et d'impact sur les compétences et le rôle du Parlement, du Gouvernement, du Conseil constitutionnel et du Haut Conseil des finances publiques.

La Constitution est l'acte politique fondateur de notre pays, sa loi fondamentale ; elle fixe les grands principes de notre vie commune. En matière de finances publiques, matière plus évolutive, c'est la loi organique relative aux lois de finances qui joue le rôle de « Constitution financière ». Les contraintes juridiques ne sont toutefois pas suffisantes sans un changement dans les pratiques. Cette proposition de loi constitutionnelle, en amenant le Parlement à en débattre publiquement, participe à cette nécessaire prise de conscience.

Compte tenu de ces éléments, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de la proposition de loi dans son ensemble.



**Stéphane SAUTAREL**  
Rapporteur pour avis  
(app. Les Républicains)  
du Cantal

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28