

N° 81

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2010

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

visant à garantir un retour vers l'équilibre budgétaire,

PRÉSENTÉE

Par M. Bruno RETAILLEAU,
Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France a accumulé une dette considérable qui dépasse désormais 1 600 milliards d'euros, soit 84 % de la richesse nationale. Elle pourrait même approcher des 100 % du PIB dès 2013. La crise est parfois le prétexte commode pour justifier cet endettement massif. Mais la dette française n'est pas née avec la crise. Elle est le produit de 30 années de déficits accumulés : depuis 1975, aucun budget n'a été voté à l'équilibre et le laxisme budgétaire conduit à multiplier par 18 le stock de la dette.

En 2009, la crise compte pour moins de la moitié du déficit budgétaire. Cela signifie que le déficit structurel indépendant de la conjoncture est toujours la cause première du déséquilibre de nos finances publiques.

Depuis 30 ans, la France vit au-dessus de ses moyens en reportant constamment la charge de ses inconséquences sur les générations futures qui devront en payer le prix en même temps qu'elles auront à faire face au choc du vieillissement démographique. Napoléon ne croyait pas si bien dire : « Il est injuste d'engager une génération par la précédente » !

C'est précisément le défi historique auquel nous sommes aujourd'hui confrontés. Il n'est plus possible de remettre à demain la résolution de cette plaie endémique qui est une véritable bombe à retardement. La crise grecque a montré de façon dramatique qu'il y avait une limite à la spirale des déficits. Désormais, les États européens, et la France en particulier, vivent avec la hantise de voir leur notation dégradée par les marchés. Il ne sert à rien d'accuser les mécanismes spéculatifs ou les opérateurs financiers d'être à l'origine de ces attaques rejetées contre certains États impécunieux. Le problème de la dette est à la fois une question de dépendance vis-à-vis des marchés et donc de souveraineté nationale, mais aussi d'appauvrissement du pays et donc immanquablement des Français à terme.

Dans l'immédiat, une dette publique excessive ampute progressivement toute marge de manœuvre de la politique économique. Avec 15 % du budget désormais consacré au paiement des seuls intérêts de la dette, celle-ci absorbe une part croissante des ressources publiques. Si l'on ajoute aux intérêts, le remboursement du capital emprunté, le service de la dette constitue le premier poste budgétaire, loin devant l'éducation nationale ou la défense. Cette perte de liberté d'action est particulièrement préjudiciable au moment où il est nécessaire de stimuler la croissance à long terme grâce à des investissements d'avenir permettant d'augmenter les gains de productivité et le taux d'emploi. C'est ainsi que la dette étouffe la croissance comme l'ont montré les travaux de C. REINHART et K. ROGOFF en analysant les liens entre hausse du PIB et niveaux d'endettement dans 44 pays et à différentes époques. Une stratégie de réduction de notre endettement s'impose non pas comme une fatalité, mais comme un choix pour éviter le déclassement de la France. L'exemple de nombreux pays qui sont parvenus ces dernières années à maîtriser leur endettement montre qu'il n'y a pas de fatalité inexorable pour peu que l'on écarte les fausses solutions.

Parmi celles-ci, le recours à l'inflation est dans notre pays souvent évoqué comme un remède miracle. C'est méconnaître deux réalités incontournables de la situation actuelle. D'une part, les traités européens font de la stabilité des prix un objectif majeur de politique monétaire, et il n'existe pas d'unanimité pour les modifier dans un autre sens. D'autre part, la mondialisation pèse de façon permanente et durable sur les coûts de production. D'ailleurs, aucun des pays qui ont réussi à réduire leur dette n'a utilisé l'inflation pour la dissoudre. Enfin, l'augmentation des prélèvements obligatoires ne peut pas constituer en France la panacée. L'endettement français n'est pas le fait d'une insuffisance d'impôts ou de taxes dans un pays qui est l'un des champions du monde des prélèvements obligatoires. La solution, comme le confirment les exemples étrangers, réside dans la maîtrise de la dépense publique qui absorbe 53 % de la richesse nationale, soit 7 points de plus que la moyenne communautaire. Cela signifie très concrètement que nous dépensons en plus tous les ans 100 milliards d'euros sans que nos services publics soient forcément meilleurs que chez nos voisins européens.

Pour sevrer progressivement la France de cette addiction à la dépense publique qui constitue l'essentiel de l'origine de notre endettement, il paraît indispensable de poser une règle de discipline budgétaire. Inscrire cette règle dans la Constitution présente plusieurs avantages :

- D'abord, elle s'imposera à tous les Gouvernements sous le contrôle du Conseil constitutionnel.
- Ensuite, elle permettra de garantir un effort progressif dans la durée et modulé selon la conjoncture, seul moyen de parvenir à un résultat tangible.
- Enfin, elle sera le signe adressé à nos partenaires européens comme aux marchés de la volonté ferme de la France de ne plus laisser filer sa dette au fil de l'eau.

C'est l'objet de cette proposition de loi constitutionnelle qui entend établir un véritable pilotage pragmatique de la gestion de nos finances publiques. Elle repose à la fois sur un principe fort et un pilotage pragmatique.

1) Le principe consiste en une interdiction stricte faite au Gouvernement de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses de fonctionnement.

2) Le pilotage pragmatique pour mettre en œuvre ce principe repose sur une vision pluriannuelle du budget et prévoit une adaptation nécessaire en cas de stagnation ou de récession économique afin de ne pas transformer la règle en corset.

Le premier alinéa de l'**article 1^{er}** crée une loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques. Cette loi-cadre, adoptée tous les 3 ans, définit la trajectoire des finances publiques pour une période triennale. Elle fixe notamment un plafond de dépenses et un plancher de recettes.

En plus de ce pilotage pluriannuel, le deuxième alinéa de cet article soumet chaque loi-cadre à un principe constitutionnel nouveau : l'interdiction pour l'État de recourir à l'emprunt pour financer ses dépenses de fonctionnement.

L'**article 2** établit la hiérarchie des normes entre la loi-cadre et les lois de finances annuelles. Désormais, chaque loi de finances votée par le Parlement devra respecter l'équilibre défini par la loi de programmation triennale.

Cependant, pour que la règle ne se transforme pas en corset, cet article prévoit également qu'en cas de contexte économique difficile tel qu'une période de récession, les lois de finances peuvent à titre exceptionnel déroger aux conditions d'équilibre édictées par la loi-cadre.

Une loi organique devra venir préciser notamment la définition des circonstances économiques permettant aux projets de loi de finances de déroger à l'équilibre budgétaire défini par la loi-cadre.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article 1^{er}

- ① Avant le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Tous les trois ans, le Parlement vote le projet de loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques.
- ③ « Dans des conditions prévues par une loi organique, cette loi-cadre définit l'équilibre budgétaire strict des ressources et des charges publiques définitives, hors charges d'investissement. »

Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Chaque projet de loi de finances doit respecter l'équilibre budgétaire défini par la loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques, sauf circonstances économiques particulières. »