



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

MINISTÈRE  
DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT



## **Examen professionnel pour l'accès au grade de Secrétaire administratif de classe exceptionnelle**

Session du 7 septembre 2011



### **REDACTION D'UNE NOTE**

(Durée : 3 heures – Coefficient : 2)



Le sujet comporte : 24 pages (dont 23 pages de documents)



(Toute note inférieure à 8 sur 20 est éliminatoire)

#### **REMARQUES IMPORTANTES :**

- Les copies doivent être rigoureusement anonymes et ne comporter aucun signe distinctif ni signature, même fictive, sous peine de nullité.
- Le candidat s'assurera, à l'aide de la pagination, qu'il détient un sujet complet.

# Sujet

*A partir des documents ci-joints votre chef de bureau vous demande d'établir une note présentant le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. Vous indiquerez les raisons qui ont conduit les pouvoirs publics à envisager une telle réforme avant d'en préciser le contenu et de traiter des éventuelles limites de ce projet.*

## **Document 1**

- Extrait du rapport de la Commission présidée par M. Camdessus remis au président de la République le 21 juin 2010 « Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques » ..... 4 pages

## **Document 2**

- Extrait du rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (13 avril 2011) ..... 6 pages

## **Document 3**

- Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 ..... 2 pages

## **Document 4**

- Article des Echos du 3 mai 2011 : les députés veulent durcir les lois-cadres sur le déficit ..... 1 page

## **Document 5**

- Extrait de l'avis de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (7 juin 2011) ..... 5 pages

## **Document 6**

- Extrait de l'ordre du jour du Conseil des ministres du 16 mars 2011 ..... 2 pages

## **Document 7**

- Présentation du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques adopté par l'Assemblée nationale (Forum de la performance - 22 juillet 2011 ) ..... 1 page

## **Document 8**

- Extrait du site « droit public.net » « Déficits publics et Constitution » du 14 avril 2010 ..... 2 pages

**RÉALISER L'OBJECTIF CONSTITUTIONNEL  
D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

*Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus,  
Gouverneur Honoraire de la Banque de France*

*Rapporteur : Renaud Guidée, Inspecteur des Finances*

*21 juin 2010*

## INTRODUCTION

Comme tous les pays avancés, la France fait face aujourd'hui, dans un environnement incertain, aux difficultés de la sortie d'une crise d'une exceptionnelle gravité. Notre pays a pu -plutôt mieux que certains autres- en limiter l'impact sur l'économie et sur les conditions de vie de la population. Il aborde cependant cette nouvelle phase avec le double handicap -que l'avant-propos a souligné- d'une impuissance à s'arracher aux déficits publics et d'une dynamique perverse de l'endettement.

S'ils n'étaient vigoureusement affrontés, ces deux phénomènes mineraient subrepticement notre capacité de riposte à une nouvelle crise de grande ampleur, toujours possible dans un univers globalisé. Ils reflèteraient le peu de cas que nous continuerions à faire de valeurs aussi fondamentales que la solidarité intergénérationnelle. Ils mettraient en cause notre capacité à préserver un régime très protecteur de sécurité sociale, la liberté de nos élus de déterminer par eux-mêmes, et non sous la pression des marchés, la politique de la nation, la confiance, enfin, des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions financières de la république et dans notre aptitude à honorer nos engagements internationaux.

Unanime sur la défense de ces valeurs, le groupe l'a été aussi pour considérer que le succès de notre sortie de crise passe par l'adoption simultanée de mesures de redressement économique et budgétaire et le renforcement de nos règles de finances publiques. Ce n'est qu'ainsi que la confiance pourra être rétablie dans notre capacité à faire face à ce double handicap. De fait, comme l'indiquait déjà la note d'étape du groupe de travail, l'absence d'un programme « traduisant la détermination effective des pouvoirs publics à ramener les finances publiques sur la trajectoire de l'équilibre ne pourrait conduire qu'à anticiper le risque de dévoiement des règles nouvelles. Différer l'assainissement des finances publiques risquerait donc de priver d'effet le renforcement de notre dispositif institutionnel.

Le renforcement du cadre normatif et la mise en œuvre du redressement budgétaire doivent donc aller de pair, être aussi vigoureux l'un que l'autre et se soutenir mutuellement. Un renforcement du cadre institutionnel ne sera crédible qu'à condition d'être accompagné d'un programme de redressement dont, en retour, il renforcera les chances, contribuant ainsi de façon décisive au rétablissement de la confiance des agents économiques, à la sortie de crise et à la reprise de la croissance ».

C'est à la lumière de ces considérations que le groupe de travail a formulé les réflexions et les propositions qui font l'objet de ce rapport. Pour mieux les situer, la présente introduction rappellera d'abord la nature et l'ampleur des deux handicaps budgétaire et financier auxquels il s'agit de faire face avant d'identifier les « chaînons manquants » de notre législation financière.

## **1. La persistance du déséquilibre des finances publiques**

La crise que nous traversons aujourd'hui est très sérieusement compliquée -depuis la crise grecque- par une profonde crise de confiance des marchés dans l'aptitude des gouvernements européens à maîtriser durablement leur endettement et à remettre de l'ordre dans leurs finances publiques. Même si notre pays n'est certes pas le plus immédiatement visé, il en est clairement affecté et cette situation pourrait se dégrader davantage si les mesures envisagées ne parvenaient pas à calmer les inquiétudes suscitées par ces deux handicaps.

Comme l'a très clairement montré le rapport du groupe de travail sur la situation des finances publiques coprésidé par MM. Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur, la crise économique que traverse notre pays est certes une crise mondiale, mais elle affecte d'autant plus fortement nos finances publiques qu'elles étaient déjà fragilisées par plus de trente années de déficit ininterrompu.

### *Extraits du rapport du groupe de travail sur la situation des finances publiques coprésidé par MM. Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur*

La dégradation de nos finances publiques est tout autant due à une maîtrise insuffisante de la dépense qu'à des allègements de prélèvements obligatoires décidés parfois à contretemps. De manière emblématique, les périodes de haute conjoncture n'ont pas été utilisées, en France, pour réduire sérieusement les déficits publics comme d'autres nations ont su le faire.

La France s'est ainsi présentée dans cette crise avec des finances publiques fragilisées par trente années de déficits accumulés. Les difficultés économiques actuelles sont venues aggraver encore ces déséquilibres budgétaires, avec un déficit public de 7,5 % du PIB et une dette de 77,6 % du PIB en 2009.

La France se trouve donc aujourd'hui confrontée à des déséquilibres macroéconomiques et budgétaires de grande ampleur, qui ne se résoudront que dans la durée et au prix d'une très grande continuité de nos politiques publiques.

Comme l'illustrent les graves perturbations qui affectent aujourd'hui les marchés financiers, les déficits publics constituent sans doute aujourd'hui un frein au rétablissement de nos économies. Ils suscitent des réflexes de précaution et des inquiétudes. Ceux-ci pèseront durablement sur la demande des ménages et des entreprises si les premiers signes d'un meilleur contrôle des comptes publics ne sont pas rapidement perceptibles. Pour retrouver une croissance économique soutenue le retour à des finances publiques maîtrisées est indispensable.

La période qui s'ouvre appelle donc une réorientation, en profondeur, de la stratégie de la France en matière de finances publiques. Il s'agit de conduire des politiques budgétaires qui contribuent à stabiliser l'économie tout en préservant les intérêts des générations futures.

De telles politiques sont l'invariant de tous les scénarios décrits par le rapport du groupe de travail sur la situation des finances publiques. Même dans le scénario fondé sur un contexte macroéconomique favorable, les efforts à accomplir pour stabiliser la dette publique à un niveau de 90 % du PIB à l'horizon de 2020 appellent la poursuite d'une gestion budgétaire rigoureuse pendant les dix années prochaines, et un effort d'ajustement de l'ordre de 1 % du PIB par an qui nous amènerait à atteindre l'équilibre structurel en 2016-2017, c'est-à-dire une date sensiblement voisine de l'horizon retenu par l'Allemagne (2016).

Les conséquences de cet état de choses sont particulièrement préoccupantes quant aux capacités d'action des gouvernements dans deux domaines essentiels de leurs responsabilités :

- la préparation de l'avenir, y compris face aux défis démographiques et écologiques ;
- la nécessité de conserver quelques marges d'action pour faire face à des retournements conjoncturels inattendus qui, dans un contexte de mondialisation, peuvent être violents, comme l'expérience vient de le montrer.

La propension actuelle aux déficits nous place donc devant l'incontournable nécessité d'un renforcement de notre législation financière. Il en va de même du niveau d'endettement atteint et de la dynamique perverse de celui-ci.

III  
N° 3333

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 3253) *relatif à l'équilibre des finances publiques,*

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

---

## II.- LA NÉCESSITÉ DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

L'encadrement de la politique budgétaire par des règles juridiques constitue une tendance contemporaine, à laquelle la France est loin d'être demeurée étrangère. En élevant au plus haut niveau de la hiérarchie des normes certaines règles budgétaires, le présent projet de loi constitutionnelle tend cependant à franchir une étape nouvelle dans la gestion de nos finances publiques.

### A.- LE PRÉSENT PROJET S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE CONTEMPORAIN DE MULTIPLICATION DES RÈGLES BUDGÉTAIRES

La tendance contemporaine à « gouverner par les règles » est particulièrement marquée en matière financière et budgétaire.

Cette tendance trouve ses racines dans la pensée économique néo-classique. Dans un article célèbre publié en 1977, intitulé « *rules rather than discretion* »<sup>(1)</sup>, les deux prix Nobel d'économie (2004) Finn Kydland et Edward Prescott s'essaient à démontrer que les politiques économiques sont plus efficaces lorsqu'elles sont encadrées par des règles s'imposant aux pouvoirs publics que lorsqu'elles dépendent de décisions discrétionnaires des gouvernants, souvent tentés de privilégier le court terme, au risque de perturber les anticipations rationnelles des agents économiques.

L'illustration la plus courante d'une telle vision, qui doit également à l'ordo-libéralisme allemand des années 1930, est fournie par l'indépendance des banques centrales : la politique monétaire, déconnectée des changements affectant l'exercice du pouvoir politique, doit ainsi gagner en prévisibilité, en stabilité et donc en crédibilité.

Ces considérations s'étendent également à la politique budgétaire. En la matière, la décision politique est soupçonnée d'être inadaptée, car susceptible de reporter les efforts nécessaires sur les gouvernants suivants, donc sur les générations futures. La mise en place de règles budgétaires apparaît alors comme un moyen de déconnecter cycles économiques et cycles électoraux ou, pour le dire plus simplement, de ne pas sacrifier le long terme au court terme.

Résumant les débats théoriques sur cette question, le professeur Michel Bouvier écrit que « *la logique économique contemporaine, parce qu'elle se méfie du clientélisme électoral, se montre volontiers favorable à une sorte de "cybernétique financière" visant à faire échapper les choix budgétaires aux aléas des faiblesses humaines en les faisant reposer sur des dispositifs automatiques de régulation, notamment par une constitutionnalisation de normes financières* ».

(1) M.M. Finn Kydland et Edward Prescott, « *Rules rather than Discretion : the Inconsistency of Optimal Plans* », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, 1977, p. 473-491. Les deux auteurs écrivent notamment qu'« il est sans doute préférable de choisir une règle simple et facilement comprise par tous, il sera alors évident de savoir quand un gouvernement dévie de cette règle. Des dispositions institutionnelles devraient rendre difficile et coûteux de changer la règle à chaque fois qu'une nouvelle situation économique apparaît ».

ajoutant cependant que « la logique juridique, qui tend généralement à privilégier une décision politique libre peut parfois s'inscrire en faux contre la mise en place "d'automatismes budgétaires" ne laissant à la sphère politique qu'une marge de manœuvre limitée voire nulle » <sup>(1)</sup>.

En pratique, dans un nombre croissant d'États, l'objectif d'assainissement des finances publiques justifie la mise en place de normes juridiques visant à favoriser une gestion budgétaire prudente et à limiter les mesures discrétionnaires « pro-cycliques ». Dans une étude publiée en 2009, le Fonds monétaire international (FMI) a ainsi dénombré quatre-vingts États dotés de règles budgétaires nationales ou supranationales, à comparer à seulement sept États en 1990 <sup>(2)</sup>.

La valeur juridique de ces règles budgétaires est très variable. Il peut parfois s'agir de « standards de gestion » au sens des institutions financières mondiales ou de simples principes de « bonne gestion » plus ou moins formalisés, au respect desquels s'astreignent néanmoins les différents acteurs. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas, en Suède ou au Royaume-Uni des plafonds de dépenses déclinés chaque année à partir d'une programmation budgétaire pluriannuelle.

D'autres règles budgétaires sont revêtues d'une valeur législative. À titre d'exemple, le *Code for Fiscal Stability* adopté par le Royaume-Uni en 1998 comporte notamment deux règles : la « règle d'or » (*golden rule*), selon laquelle le solde des dépenses de fonctionnement doit être équilibré sur l'ensemble du cycle économique, et la « règle de l'investissement soutenable » (*sustainable investment rule*) limitant à 40 % du PIB la dette publique nette <sup>(3)</sup>. En pratique, la première règle a, à plusieurs reprises, été « manipulée » par des changements dans les dates du cycle économique prises en compte. La seconde a, au moins provisoirement, été abandonnée sous l'effet de la crise économique de 2008 et des mesures de relance qu'elle a suscitées <sup>(4)</sup>. À cet égard, les expériences étrangères témoignent de ce que les règles budgétaires doivent être suffisamment souples, sous peine de ne pas pouvoir être respectées : pendant la crise, sept États de l'Union européenne (Estonie, Royaume-Uni, Finlande, Pays-Bas, Hongrie, Lituanie et Espagne) ont dû supprimer ou suspendre certaines de leurs règles budgétaires nationales « parce

(1) M. Michel Bouvier, « La règle d'or : un concept à construire ? », *Revue française de finances publiques*, 2011, n° 113, p. 17.

(2) FMI, *Fiscal rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, décembre 2009. Dans la classification du FMI, la France dispose de quatre règles budgétaires : les obligations liées au pacte de stabilité et de croissance, la norme de dépense régissant le budget de l'État, la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales et la règle conditionnant l'augmentation de la dette de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) à l'attribution de recettes supplémentaires. Sur ces règles, voir infra, B.

(3) La dette publique nette est un concept différent de la dette publique au sens du pacte de stabilité et de croissance, qui est mesurée en données brutes.

(4) Le *Fiscal Responsibility Act de 2010* lui préfère une réduction graduelle de l'endettement public. Un comité budgétaire indépendant (Office for Budget Responsibility) a par ailleurs été créé en 2010.

qu'elles n'étaient pas suffisamment flexibles ou que la réponse à la crise était en conflit avec la règle »<sup>(1)</sup>.

L'inscription des règles budgétaires à un niveau constitutionnel est en revanche relativement rare. Parmi les 160 règles budgétaires recensées par le FMI dans quatre-vingts pays en 2009, seules sept d'entre elles, identifiées dans cinq pays (Allemagne, Brésil, Comores, Pologne et Suisse) étaient de rang constitutionnel<sup>(2)</sup>. Dans le cadre des actuelles stratégies de sortie de crise, la constitutionnalisation de normes financières devrait cependant aller croissante et être partie prenante des plans d'assainissement des finances publiques élaborés par certains États.

Au plan européen, les États membres de l'Union européenne ont d'ailleurs été récemment appelés à se doter de règles budgétaires nationales de nature à « améliorer la viabilité des finances publiques ». Dans le « pacte pour l'euro » adopté le 11 mars 2011, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont ainsi convenu que « les États membres conserveront le choix de l'instrument juridique à utiliser au niveau national mais veilleront à ce qu'il soit par nature suffisamment contraignant et durable (par exemple, la Constitution ou une législation cadre). La formulation exacte de la règle sera également arrêtée par chaque pays (il pourrait par exemple s'agir d'un "frein à l'endettement", d'une règle liée au solde primaire ou d'une règle portant sur les dépenses), mais elle devrait garantir la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs »<sup>(3)</sup>.

Au-delà des effets immédiats de la crise économique, votre rapporteur souligne que l'intérêt pratique des règles budgétaires est encore plus évident en périodes de croissance économique soutenue, celles-ci étant davantage propices à une gestion « laxiste » des finances publiques. Comme l'écrivaient l'année dernière MM. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, « en phase haute du cycle, le taux de prélèvements obligatoires tend spontanément à progresser, les recettes fiscales étant particulièrement sensibles à la croissance à court terme. Le faux sentiment d'aisance financière qu'entraîne cette hausse purement temporaire des prélèvements obligatoires et la crainte de se voir reprocher une hausse des impôts

(1) Mme Florence Huart, « Le débat sur les règles de politique budgétaire », Les Cahiers français, 2010, n° 359, p. 89.

(2) FMI, Fiscal rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, décembre 2009, spéc. p. 32. Mériterait d'y être ajoutée la « règle d'or » en vigueur en Italie (limitation du recours à l'emprunt au financement de l'investissement), dont l'application est néanmoins limitée aux communes, provinces et régions (article 119 de la Constitution italienne). Ainsi, parmi les vingt-sept États membres de l'Union européenne, seuls trois d'entre eux (Allemagne, Italie et Pologne) disposent de règles budgétaires de valeur constitutionnelle. Ces données sont confirmées par une enquête de 2008 des services de la Commission européenne (« Numerical fiscal rules in the EU Member States »).

(3) Le pacte pour l'euro précise que « la Commission aura la possibilité, tout en respectant pleinement les compétences des parlements nationaux, d'être consultée, avant son adoption, sur la formulation précise de la règle budgétaire, afin de s'assurer qu'elle est compatible avec les dispositions européennes et contribue à leur réalisation ». Ce pacte pour l'euro a été approuvé par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 (et élargi à certains États non membres de la zone euro, sous la dénomination « pacte pour l'euro plus »).

dont ils ne sont pourtant pas à l'origine poussent alors les pouvoirs publics à abaisser la pression fiscale et sociale »<sup>(1)</sup>.

En définitive, l'existence de règles juridiques encadrant la politique budgétaire apparaît aujourd'hui comme l'un des critères qui, aux yeux des investisseurs mondiaux, permettent d'apprécier la qualité de la gestion des finances publiques d'un Etat. On peut ainsi considérer que « les pays dont les dispositifs sont jugés crédibles et de nature à favoriser la maîtrise des finances publiques bénéficieront, toutes choses égales par ailleurs, d'une prime de crédibilité sur les marchés obligataires, de la même manière que les pays dont les banques centrales étaient jugées crédibles dans la lutte contre l'inflation bénéficiaient jadis d'une prime analogue »<sup>(2)</sup>.

Naturellement, les règles juridiques, aussi élaborées soient-elles, ne sauraient pallier une volonté politique défaillante. Comme l'a récemment souligné la Cour des comptes, « si des règles sont utiles pour éviter certaines dérives et fixer un horizon de moyen long terme, elles ne peuvent pas suffire pour assurer le redressement des comptes publics qui viendra seulement de réformes de grande ampleur. L'existence de nombreuses règles n'a pas empêché la dégradation structurelle des finances publiques françaises au cours des dernières années. À l'inverse, les pays qui ont le mieux traversé la crise ou qui ont engagé les actions les plus vigoureuses pour redresser leurs comptes publics n'ont pas tous eu besoin d'en afficher. L'Allemagne aura fortement redressé ses comptes publics avant même la mise en application de sa nouvelle règle constitutionnelle (...) [L]es mesures annoncées jusqu'ici ne sont pas suffisantes pour obtenir ce résultat dans notre pays »<sup>(3)</sup>.

## B.- LA FRANCE DISPOSE DÉJÀ DE NOMBREUSES RÈGLES BUDGÉTAIRES, DE PORTÉE TRÈS INÉGALE

La France est d'ores et déjà dotée de nombreuses règles juridiques visant à encadrer sa politique budgétaire.

Le rapport annexé à la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 récapitule l'ensemble de ces « règles de gouvernance » des finances publiques dans un tableau ci-après reproduit.

Leur place dans la hiérarchie des normes est très variable : alors que le pacte de stabilité et de croissance constitue un engagement supranational, certaines de ces « règles de gouvernance » résultent de circulaires, voire de... la simple pratique politique.

(1) Rapport sur la situation des finances publiques, avril 2010, p. 12.

(2) Mme Lawrence Boone et M. Jean Pisani-Ferry, « Politique budgétaire : pour une nouvelle approche », avril 2011, à paraître.

(3) Cour des comptes, Rapport public annuel-Tome 1, 2011, p. 18.

### 1.- Les règles supranationales

Les seules règles supranationales régissant la politique budgétaire résultent du pacte de stabilité et de croissance, mis en place en 1997<sup>(1)</sup>.

(1) Juridiquement, le pacte de stabilité et de croissance consiste en une résolution du Conseil européen adoptée le 17 juin 1997 et deux règlements (CE) du Conseil du 7 juillet 1997, pris sur le fondement des anciens articles 121 et 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le règlement n° 1466/97 relatif à la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance et à la coordination des politiques économiques (volet dit « préventif ») est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998 ; le règlement n° 1467/97 relatif à la procédure de déficit public excessif (volet dit « correctif ») est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Celui-ci vise à promouvoir une discipline budgétaire permettant d'assurer le maintien de la cohésion au sein de l'Union européenne et, plus particulièrement, de la zone euro. Les deux principaux objectifs sont, pour chaque État, le respect des limites de 3 % du PIB pour le déficit public et de 60 % du PIB pour la dette publique brute. À l'initiative de l'Allemagne et de la France, le pacte de stabilité et de croissance a été réformé en 2005 <sup>(1)</sup>, dans le sens d'un assouplissement et d'une plus grande prise en compte des circonstances économiques et des spécificités de chaque État membre.

En pratique, la contrainte exercée par le pacte de stabilité et de croissance est toute relative. En 2003, le Conseil de l'Union européenne a ainsi rejeté les recommandations de la Commission européenne relative à la procédure de déficit excessif engagée contre la France et l'Allemagne <sup>(2)</sup>. Surtout, le pacte de stabilité n'apparaît plus adapté au contexte d'après-récession : vingt-quatre États sur vingt-sept sont aujourd'hui placés en situation de déficit excessif par les autorités européennes.

Plusieurs projets de réforme du pacte de stabilité et de croissance sont actuellement en discussion au niveau européen, en vue d'une entrée en vigueur à compter de 2012. Ils consisteraient notamment à rendre davantage systématiques les sanctions financières (sauf à ce qu'un vote à la majorité qualifiée du Conseil de l'Union européenne s'y oppose) et à accorder une plus grande importance au critère de l'endettement <sup>(3)</sup>.

## 2.- Les règles nationales

Au plan interne, les règles encadrant la gestion des finances publiques sont aussi nombreuses que leur normativité est variable.

À l'échelon local, les collectivités territoriales sont soumises à la « règle d'or » prévue à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales <sup>(4)</sup>, qui consiste principalement à bannir le recours à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement. Peuvent y être ajoutées les règles garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales, introduites en 2003 à l'article 72-2 de la Constitution <sup>(5)</sup>.

(1) Les deux règlements précités ont été modifiés en 2005 par les règlements (CE) n° 1055/2005 et (CE) n° 1056/2005.

(2) Cette décision, prise le 25 novembre 2003, a été annulée par la Cour de justice des Communautés européennes le 13 juillet 2004 (affaire C-27/04), sans pour autant aboutir au prononcé de sanctions. Les déficits publics représentaient, en 2003, 4,1 % du PIB en France et 4 % du PIB en Allemagne.

(3) Sur cette question, voir également la présentation du nouveau « semestre européen », infra, III, C.

(4) « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

(5) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

**L'article 34 de la Constitution française** définit la loi et délimite son domaine, dans le cadre instauré par la Constitution du 4 octobre 1958.

« La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

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.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

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.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. »

# Les Echos

*Le Quotidien de l'Economie*

Mardi 3 Mai 2011

## France

### Les députés veulent durcir les lois-cadres sur le déficit

Le projet de loi de réforme constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques continue sa course à embûches. Après avoir été vu en commission le mois dernier, le texte est examiné à partir d'aujourd'hui en séance à l'Assemblée nationale. La gauche a déjà fait part de son hostilité à l'inscription dans la Constitution de l'obligation de voter des lois-cadres en début de législature, fixant un objectif de retour à l'équilibre via des plafonds annuels de dépenses et des niveaux minimaux de recettes nouvelles à respecter ensuite chaque année dans les textes budgétaires, sous peine d'être invalidés par le Conseil constitutionnel. L'opposition de la gauche rend très incertaine l'issue de la réforme puisqu'une majorité de 60 % est requise au Congrès.

Le rapporteur du texte et de la commission des Lois à l'Assemblée, Jean-Luc Warsmann (UMP), entend néanmoins « renforcer » ces lois-

cadres, en « rendant obligatoire dans la Constitution le rattrapage des écarts constatés en exécution », afin d'éviter que la règle soit peu contraignante dans les faits, faute de sanction des éventuels dérapages. « Tel que le texte est rédigé, il suffirait de voter une nouvelle loi-cadre sans faire d'économies compensatrices. C'est trop facile », souligne Jean-Luc Warsmann. Le gouvernement devrait donner son aval à l'amendement.

En revanche, le rapporteur a fait voter en commission un amendement supprimant le principe du monopole des lois de Finances et de financement de la Sécurité sociale sur les mesures fiscales et sociales, que le gouvernement veut ériger au rang constitutionnel afin de contrer la prolifération des niches. Pour Jean-Luc Warsmann, un tel monopole réduirait trop les prérogatives du Parlement. Une réunion s'est tenue, hier à Matignon, au cours de laquelle le gouvernement s'est rallié à un

amendement de compromis porté par le rapporteur du budget, Gilles Carrez (UMP) : outre les lois de Finances, il serait possible de modifier la fiscalité dans le cadre d'une nouvelle catégorie de lois dédiées aux prélèvements obligatoires, adoptées selon les mêmes procédures que les lois ordinaires. Son homologue au Sénat, Philippe Marini, est sur la même ligne. « On cherche une solution. Laissons les discussions avancer », glisse Jean-Luc Warsmann, pour qui la priorité est de renforcer les lois-cadres.

E. L.

N° 578

## SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2011

## AVIS

PRÉSENTE

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi constitutionnelle,  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'équilibre des finances publiques,

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Mugette Dini, président ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mmes Annie David, Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Milon, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, Anne-Marie Payet, secrétaires ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Roselle Cros, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Gérard Dériot, Mme Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménié, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Mme Valérie Létard, M. Jean-Louis Lorrain, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendaci, André Villiers.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3253, 3329, 3330, 3333 et T.A. 655

Sénat : 499 et 568 (2010-2011)

## II. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CRÉER DES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET CONFÉRER AUX LOIS FINANCIÈRES UN MONOPOLE EN MATIÈRE DE RECETTES FISCALES ET SOCIALES

Le contenu du projet de loi constitutionnelle est largement inspiré des propositions du rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus. Il est construit autour de trois dispositions essentielles :

- la création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques, dont certaines mesures s'imposeraient aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;

- l'introduction d'un monopole de la loi de finances et de la loi de financement pour traiter des impositions de toute nature et des autres recettes de la sécurité sociale ;

- la transmission aux assemblées parlementaires du projet de programme de stabilité avant son envoi à la Commission européenne.

### *A. LA CRÉATION DE LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES*

La novation la plus importante proposée dans le projet de loi constitutionnelle est la création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui viendraient se substituer aux lois de programmation des finances publiques.

L'**article 1<sup>er</sup>** du projet tend à modifier l'article 34 de la Constitution pour prévoir que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles des finances publiques en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques.

Si le projet initial renvoyait à une loi organique le soin de préciser le contenu des lois-cadres, la période minimale qu'elles couvrent et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, l'Assemblée nationale a souhaité renforcer la portée contraignante de ces dispositions.

Elle a en particulier prévu que les lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale devraient être compensés dans les conditions prévues par une loi organique.

L'Assemblée nationale a en outre prévu que les lois-cadres devraient couvrir une période d'au moins trois ans.

Les articles 2 à 9 tendent à modifier la Constitution pour fixer certaines modalités d'examen des lois-cadres d'équilibre des finances publiques ou opérer des coordinations. Ils prévoient en particulier :

- l'examen des projets de loi-cadre en premier lieu par l'Assemblée nationale (**article 3**) ;
- le vote des projets de loi-cadre dans les conditions prévues par une loi organique (**article 4**) ;
- l'impossibilité d'adopter définitivement une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné (**articles 5 et 6**) ;
- l'inscription prioritaire des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à l'ordre du jour parlementaire (**article 7**) ;
- la possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques (**article 8**) ;
- la soumission obligatoire des lois-cadres d'équilibre des finances publiques au Conseil constitutionnel (**article 9**) ;
- la soumission obligatoire des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale au Conseil constitutionnel pour qu'il se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques (**article 9**).

#### ***B. L'INSTAURATION D'UN MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN MATIÈRE D'IMPOSITIONS DE TOUTE NATURE ET DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE***

Outre la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, l'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi constitutionnelle établit un **monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale** pour traiter de la fiscalité et des principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, « *cette règle, d'ores et déjà appliquée par le Gouvernement conformément à la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010, vise à éviter la dispersion des dispositions relatives à la fiscalité et aux recettes de la sécurité sociale dans l'ensemble des textes législatifs et, ainsi, à mieux assurer la cohérence de notre stratégie de prélèvements obligatoires et de finances publiques* ».

Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale, ce dispositif a suscité d'importantes réserves puisque le rapporteur de la commission des lois comme le rapporteur

pour avis de la commission des affaires sociales ont proposé sa suppression, tandis que le rapporteur pour avis de la commission des finances envisageait un mécanisme alternatif comportant la création de lois de prélèvements obligatoires.

L'Assemblée nationale a néanmoins adopté sans modification les dispositions établissant le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de recettes de la sécurité sociale, tout en le complétant par deux articles nouveaux :

- l'article 2 bis crée une procédure d'irrecevabilité applicable aux propositions et amendements qui méconnaîtraient le monopole des lois financières identique à celle déjà prévue par l'article 41 de la Constitution pour permettre au Gouvernement de préserver le domaine du règlement. Le Gouvernement comme le Président de chaque assemblée pourraient en conséquence soulever à tout moment l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement qui ne respecterait pas le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;

- l'article 9 bis, inséré dans le projet de loi à l'initiative du Gouvernement, tend à imposer au Conseil constitutionnel de « vérifier la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale ».

#### **C. LA TRANSMISSION AUX ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES DU PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ**

L'article 12 du projet de loi constitutionnelle prévoit la transmission à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant leur envoi aux institutions de l'Union européenne, des projets de programme de stabilité établis au titre de la coordination des politiques économiques des Etats membres de l'Union européenne.

Les programmes de stabilité ont été conçus, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de 1997, comme des outils de surveillance multilatérale des politiques économiques et sont transmis chaque année par les Etats membres de la zone euro à la Commission européenne.

Jusqu'à cette année, le programme de stabilité était adressé en fin d'année aux institutions européennes et le Parlement n'était pas en mesure de prendre utilement connaissance de ce document. A partir de 2011, la transmission des programmes de stabilité est avancée au mois d'avril dans le cadre de la nouvelle procédure de « semestre européen ».

L'inscription dans la Constitution de la transmission du projet de programme de stabilité aux assemblées parlementaires est davantage une consécration qu'une innovation complète, dès lors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit déjà cette transmission.

L'Assemblée nationale a souhaité que la transmission du document aux assemblées intervienne deux semaines au moins avant qu'il ne soit adressé aux autorités européennes. Elle a en outre prévu que le projet de programme serait renvoyé pour avis à l'une des commissions permanentes et qu'à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, il ferait l'objet d'un débat en séance publique et d'un vote sans engager la responsabilité du Gouvernement.

Le Premier ministre a présenté un projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, conformément à ce qui avait été annoncé lors du conseil des ministres du 2 février dernier.

Dans le cadre proposé par le groupe de travail présidé par Michel Camdessus, le Gouvernement propose d'inscrire dans la Constitution trois séries de dispositions de nature à modifier en profondeur la gouvernance de nos finances publiques.

Il s'agit tout d'abord de créer un instrument juridique nouveau, les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques » dont les dispositions auront pour objectif d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres pluriannuelles programmeront pour une période fixe d'au moins trois ans, les efforts en dépenses et en recettes à réaliser, année après année, afin de parvenir à cet équilibre. Elles s'imposeront aux textes financiers ordinaires annuels (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale) ; ainsi, une loi de finances ou une loi de financement qui ne respecterait pas l'effort programmé serait annulée comme contraire à la Constitution.

Ces dispositions permettront de fixer un horizon temporel de retour à l'équilibre des finances publiques et conduiront à un rééquilibrage durable de nos comptes publics sur le long terme, un déficit temporaire devant en effet être accompagné de la définition des modalités d'un retour à l'équilibre.

Il s'agit ensuite d'inscrire dans le droit positif le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour régir le domaine de la fiscalité et celui des recettes de la sécurité sociale.

Enfin, il est proposé d'inscrire dans la Constitution le principe d'une transmission systématique à l'Assemblée nationale et au Sénat des programmes de stabilité, avant qu'ils ne soient adressés à la Commission européenne dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

Ces dispositions sont une étape essentielle dans l'amélioration de la gouvernance de nos finances publiques. Elles permettront de conforter la démarche ambitieuse de réduction des déficits engagée par le Gouvernement avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014, dont les lois financières pour 2011 (loi de finances initiale et loi de financement de la sécurité sociale) constituent la première traduction.

Le Gouvernement s'est en effet fermement engagé à respecter la trajectoire de déficit public inscrite dans la loi de programmation des finances publiques (6 % en 2011, 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013), quelles que soient les conditions économiques.

L'inscription de ce texte à l'ordre du jour du Parlement permettra à chacune des chambres de se prononcer d'ici l'été sur les modifications à apporter à la Constitution.



Vendredi 22 Juillet 2011

Accueil > Ressources documentaires > Le projet de loi constitutionnelle relatif à...

## **Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques adopté par l'Assemblée nationale Dernière mise à jour le 08/07/11**

L'Assemblée nationale a adopté mardi 10 mai le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. Le texte a ensuite été transmis au Sénat, qui l'examinera en juin. Le texte propose la création d'un instrument juridique nouveau, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui s'imposeront dans certaines de leurs dispositions aux lois financières annuelles : loi de finances et loi de financement de la Sécurité sociale. Il prévoit également le monopole des lois financières sur les mesures relatives à la fiscalité et aux recettes de la Sécurité sociale. Il prévoit enfin la transmission au Parlement des programmes de stabilité avant leur envoi à la Commission européenne.

Le projet de loi constitutionnelle présenté mercredi 16 mars en Conseil des ministres propose d'inscrire dans la Constitution trois séries de dispositions de nature à modifier la gouvernance de nos finances publiques. Ce texte reprend les conclusions du groupe de travail présidé par Michel Camdessus.

### **Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

Il est proposé de créer un instrument juridique nouveau, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, dont les dispositions auront pour objectif d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres pluriannuelles qui devront couvrir une période de trois ans au minimum s'imposeront, dans certaines de leurs dispositions, aux lois financières ordinaires annuelles.

Les lois-cadres encadreront d'une part le montant maximum des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale pour chacune des années de la programmation et fixeront d'autre part le montant minimal de mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires, c'est-à-dire le montant net des baisses ou des hausses d'impôts et de prélèvements sociaux pour les années de la programmation.

Une loi de finances ou une loi de financement de la Sécurité sociale qui ne respecterait pas l'effort programmé pourrait être invalidée par le Conseil constitutionnel.

Les lois-cadres contiendront également, dans leur partie non normative, l'évolution de l'ensemble des finances publiques sur un champ identique à celui de nos engagements européens. Elles traiteront des dépenses et des recettes de l'État et de la Sécurité sociale, mais aussi des autres composantes des comptes publics qui ne sont pas régies par les lois financières annuelles : finances des collectivités territoriales, de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de retraite.

Ces dispositions permettront de fixer un horizon temporel de retour à l'équilibre des finances publiques et conduiront à un rééquilibrage durable de nos comptes publics sur le long terme, un déficit temporaire devant en effet être accompagné de la définition des modalités d'un retour à l'équilibre.

Une loi organique précisera le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et la période minimale qu'elles couvrent. Elle déterminera aussi celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la Sécurité sociale.

Les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 s'appliqueront jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

### **Le monopole des lois de finances annuelles sur les mesures relatives aux recettes fiscales et sociales**

L'article 1er du projet de loi confère par ailleurs aux lois de finances et aux lois de financement de la Sécurité sociale le monopole sur l'ensemble des mesures fiscales ou relatives aux recettes de la Sécurité sociale afin de renforcer la cohérence de notre politique de prélèvements obligatoires en mettant un terme à la dispersion des dispositions régissant ces prélèvements entre lois de finances, lois de financement de la Sécurité sociale et lois ordinaires.

### **Associer le Parlement à la nouvelle procédure de semestre européen**

L'article 12 du projet de loi constitutionnelle prévoit par ailleurs la transmission au Parlement du programme de stabilité avant son envoi à la Commission européenne.

Cette disposition donne une base constitutionnelle à l'association du Parlement à la nouvelle procédure de « semestre européen », en amont de l'envoi du programme de stabilité à la Commission fin avril. Concrètement, les projets de programme de stabilité seront transmis au Parlement aux alentours du 15 avril.

## Déficits publics et Constitution.

14 avril 2010

par Pascal JAN

Les travaux de la commission Camdessus se poursuivent. Une loi organique pourrait suffire à imposer des règles budgétaires plus contraignantes, à partir de l'accroche constitutionnelle actuelle. Une procédure moins lourde, plus facile à accepter par les forces politiques et qui aurait plus de chances d'être engagée avant 2012.

Changer la Constitution pour introduire une obligation d'équilibre des finances publiques, voilà une initiative qui effraye plus d'un responsable politique, surtout au vu de l'ampleur du déficit et des incertitudes quant à la vigueur de la reprise. François Fillon ou François Baroin, notamment, ont fait état publiquement de leurs réticences. Mais Nicolas Sarkozy a été clair lors de la conférence sur le déficit fin janvier : il souhaite une règle contraignante en la matière, à l'instar de l'Allemagne, qui a fixé pour objectif l'équilibre en 2016. Le chef de l'Etat a néanmoins confié à un groupe d'experts, réunis autour de Michel Camdessus, le soin de plancher sur la nature de cette règle et sur le niveau juridique adéquat. Les travaux se poursuivent au rythme d'une séance par semaine, avec l'objectif d'un rapport d'étape mi-mai, et la commission s'intéresse actuellement, entre autres, à la nécessité ou non de modifier la Constitution.

Une voie juridique pourrait se limiter en fait à une loi organique. Une procédure beaucoup moins lourde, plus facile à accepter par les forces politiques et qui aurait dès lors plus de chances d'être engagée avant 2012. En 2008, la Constitution avait déjà été modifiée pour introduire le principe des lois de programmation des finances publiques qui « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes » (lire ci-contre). Une première loi de programmation a été votée dans la foulée, concernant 2009-2011. Sa portée juridique est faible : elle ne s'impose pas aux lois de Finances annuelles. Il faut donc aller plus loin. Or, l'article 34 de la Constitution prévoit que le dispositif pourrait être « précisé et complété par une loi organique ». Plusieurs experts estiment dès lors qu'une règle d'équilibre budgétaire de moyen terme pourrait être votée dans ce cadre, avec une valeur contraignante à la fois pour les lois de programmation pluriannuelles et les lois de Finances (Etat) et de financement (Sécurité sociale).

Sur quoi porterait la règle ? Il s'agirait d'imposer l'équilibre budgétaire structurel (hors effet de la conjoncture), la Commission européenne ayant une définition du solde structurel relativement proche de Bercy. Si la nécessité d'inclure l'Etat et les régimes sociaux

est partagée par une majorité, la question des collectivités locales fait débat. Certains prônent de les englober en reprenant le déficit public au sens de Maastricht, ce qui aurait le plus de sens. Mais d'autres soulignent le risque de porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités. Le contexte très tendu actuel leur donne des arguments. A quel horizon fixer l'obligation d'équilibre ? L'échéance la plus proche pouvant être envisagée est celle de 2016 (pour suivre l'Allemagne), mais 2018 ou 2020 seraient plus crédibles. De multiples autres questions se posent ensuite à la mission Camdessus, au premier rang desquelles les exceptions prédéfinies à la règle (en cas de récession, en particulier), et, surtout, l'instance en charge du contrôle et les sanctions en cas de non-respect. Une institution indépendante pourrait émettre chaque année des avis sur les lois de Finances et de financement, la décision d'invalidation relevant néanmoins du Conseil constitutionnel. Si le coeur des travaux de la commission porte sur la règle d'équilibre de moyen terme, des parlementaires UMP qui y siègent militent pour des décisions à portée immédiate. Certaines dispositions de la première loi de programmation pourraient ainsi être érigées au niveau organique, afin de s'imposer chaque année au budget, en particulier la règle de gage prévoyant que toute dépense fiscale nouvelle doit être compensée par une économie équivalente. Autre proposition débattue : que toute dépense fiscale soit réservée au projet de loi de Finances ou soit obligatoirement validée en loi de Finances.

Pascal JAN