



...la proposition de loi constitutionnelle visant à

ACCÉLÉRER LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

La proposition de loi constitutionnelle visant à accélérer le redressement des finances publiques déposée par Mme Vanina Paoli-Gagin (Les Indépendants – République et Territoires) poursuit **trois finalités principales**.

En premier lieu, elle tend à créer une nouvelle catégorie de lois financières : les lois portant cadre financier pluriannuel. Ces lois, qui remplaceraient les lois de programmation des finances publiques, vaudraient pour la durée d'une législature et auraient la particularité de s'imposer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

En deuxième lieu, elle vise à instaurer un monopole des lois de finances sur les dispositions fiscales, dans un souci de renforcer la cohérence des politiques fiscales et budgétaires.

Enfin, elle prévoit de consacrer dans la Constitution l'existence du Haut Conseil des finances publiques, tout en élargissant ses missions, en lui confiant notamment un rôle d'élaboration de prévisions économiques.

Si la commission des lois partage la préoccupation, dont cette initiative témoigne, d'une maîtrise renforcée de nos finances publiques, elle a considéré que les dispositions qu'elle comporte, dont les modalités d'application restent incertaines, étaient de **nature à entraver de manière excessive les droits budgétaires du Parlement ainsi que la libre administration des collectivités territoriales.**

La commission des lois, suivant l'avis de son rapporteur Stéphane Le Rudulier, n'a pour ces raisons **pas adopté** cette proposition de loi constitutionnelle.

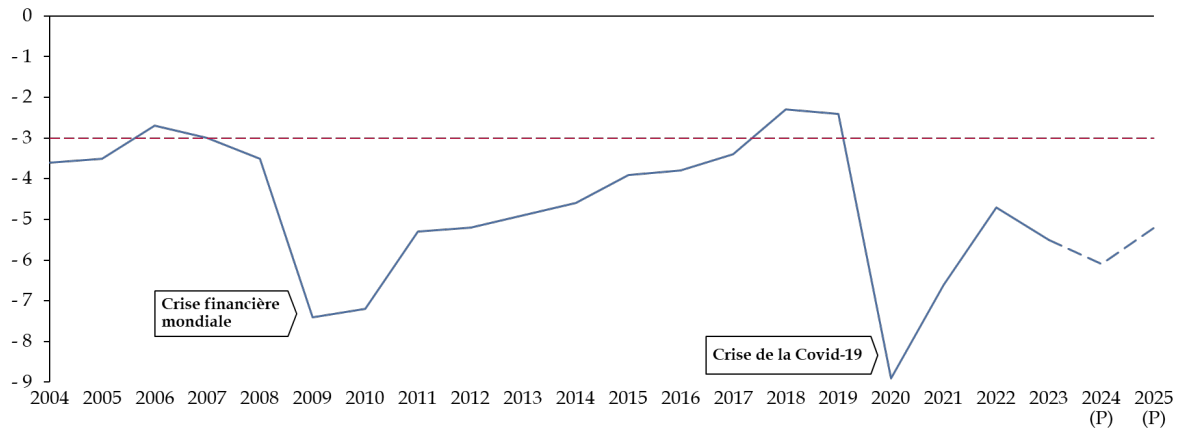
1. UN CONSTAT PARTAGÉ : LA SITUATION TRÈS DÉGRADÉE DES FINANCES PUBLIQUES DE LA FRANCE APPELLE DES RÉPONSES FORTES

La commission ne peut que partager le constat qui a présidé au dépôt de la proposition de loi constitutionnelle : **l'état très dégradé des finances publiques de la France.**

Le fait est connu : aucun budget n'a été voté à l'équilibre depuis 1974. Pour autant, **la situation actuelle dans la conjoncture de la sortie de la crise sanitaire apparaît particulièrement préoccupante** dans la mesure où, après une large aggravation du déficit rendue nécessaire pour préserver les ménages et les entreprises, celui-ci s'est maintenu à un niveau très élevé, et continue même de se détériorer.

Évolution du solde des administrations publiques depuis 2004

(en pourcentage du PIB)



Note : en rouge, le seuil de déficit excessif au sens des critères de l'Union européenne, fixé à 3 % du produit intérieur brut.

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

Cette situation est le résultat d'un **double échec**. D'abord et surtout un **échec politique**, puisque le Gouvernement et le Parlement ne peuvent qu'être tenus pour collectivement responsables d'une situation qui résulte directement des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale adoptés. Il faut néanmoins rappeler ici que les budgets 2023 et 2024, principalement en cause, n'ont pas reçu d'approbation parlementaire, ayant été adoptés selon la procédure prévue à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Il s'agit également d'un **échec juridique** puisque ces niveaux de déficit et de dette s'élèvent à des niveaux très éloignés des seuils correspondant à nos engagements européens mais également de la cible de déficit à 4,4 % prévue par la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2023 à 2027 qui, bien qu'adoptée il y a moins d'un an, constitue d'ores et déjà « une référence dépassée » selon le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

La question posée par la présente proposition de loi constitutionnelle est donc la suivante : **face à ce constat alarmant qui appelle des réponses fortes, une révision de la Constitution est-elle nécessaire ?**

2. LA CRÉATION DE LOIS PORTANT CADRE FINANCIER PLURIANNUEL CONTRAIGNANTES SERAIT DE NATURE À ENTRAVER DE MANIÈRE EXCESSIVE LES DROITS BUDGÉTAIRES DU PARLEMENT ET LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LA PRINCIPALE PROPOSITION DU TEXTE : LA CRÉATION DE LOIS PORTANT CADRE FINANCIER PLURIANNUEL S'IMPOSANT AUX LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La principale proposition du texte consiste à **modifier l'article 34 de la Constitution pour créer des nouvelles lois portant cadre financier pluriannuel**. Elle s'inspire en cela d'un projet de loi constitutionnelle de 2011, finalement jamais soumis au référendum ni au Congrès.

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle détaille précisément le contenu de ces lois, qui **remplaceraient les LPPF**. Celles-ci porteraient sur la durée d'une législature. Elles comporteraient : des plafonds de charges des administrations publiques, une trajectoire des prélèvements obligatoires, des objectifs de solde public, et enfin une stratégie

d'investissement public. Au cours de la législature, **ces lois ne pourraient être modifiées que par un vote à la majorité des 3/5^{ème} des membres du Parlement réuni en Congrès.**

Ainsi, les lois portant cadre financier pluriannuel ne différeraient pas tant des LPFP par leur contenu que par leur forte rigidité et par leur portée, puisqu'il est prévu que certaines de leurs dispositions, selon des modalités qui seraient précisées en loi organique, s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

B. UNE ATTEINTE AUX POUVOIRS DU PARLEMENT

La proposition induit une remise en cause frontale du principe d'annualité, qui constitue une garantie essentielle pour l'exercice des droits budgétaires du Parlement, en lui permettant de renouveler son consentement au prélèvement de l'impôt et d'exercer son contrôle de la dépense publique sur une base régulière, lisible et stable. Ce principe est consacré au sein de notre ordre juridique constitutionnel depuis 1791.

Le cadre extrêmement rigide posé pour la modification des lois portant cadre financier pluriannuel porte également atteinte au pouvoir législatif du Parlement. Le cadre prévu rompt le parallélisme des formes entre la procédure d'adoption, qui requiert une majorité simple selon la procédure ordinaire, et la procédure de modification, qui requiert une majorité qualifiée du Congrès. Cela a pour effet de permettre à une majorité relative de lier pour l'avenir une majorité relative ultérieure.

En outre, les lois portant cadre financier annuel deviendraient **plus « rigides » que les lois organiques qui les encadrent, ce qui provoquerait une forme d'incohérence dans la hiérarchie des normes.**

C. DES RISQUES POUR LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La proposition comporte également des **risques pour la libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales,** principes protégés respectivement par les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

En effet, les lois portant cadre financier pluriannuel contiendraient des dispositions relatives à la trajectoire de prélèvements obligatoires. Or, les ressources fiscales, qui sont au cœur de la mise en œuvre du principe d'autonomie financière, représentent plus de la moitié des ressources des administrations publiques locales. Ces lois comporteraient également une stratégie d'investissement public, dont on sait qu'il est majoritairement porté par les administrations publiques locales.

Ainsi, **il est à craindre qu'un instrument de cette nature puisse être utilisé par le Gouvernement pour contraindre davantage les finances des collectivités.**

D. UNE PRIMAUTÉ SUR LES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE QUI REPOSE SUR DES BASES INCERTAINES

L'enjeu de l'effectivité de la primauté des lois portant cadre financier pluriannuel pose en outre la **question des critères qui pourraient être retenus pour l'exercice du contrôle qui serait opéré par le Conseil constitutionnel.** Il apparaît à cet égard problématique de fixer, dans la Constitution, des critères de finances publiques, comme le fait la présente proposition de loi. Cela emporte des risques de contradiction avec le cadre européen, qui s'est avéré évolutif, comme en atteste sa récente réforme en 2024.

En tout état de cause, les critères de finances publiques susceptibles d'être retenus posent une difficulté majeure au regard du contrôle de constitutionnalité. Donner une portée contraignante à une norme de déficit, ou à tout autre critère intégrant des prévisions de recettes, serait problématique : peut-on envisager la censure d'une loi de finances sur la base d'un indicateur prévisionnel ? De même, le recours à des critères de déficit ou de dépense publique globale pose un problème de périmètre : peut-on envisager la censure d'une loi de finances, qui porte sur l'État, sur la base d'un critère portant sur toute la sphère publique ? Le seul critère qui paraît pouvoir être utilisé aisément serait celui d'un montant plafond de

crédits, mais il soulève un problème de nature politique, puisque cela reviendrait à figer dans la Constitution une certaine conception de la consolidation des finances publiques, centrée sur la réduction de la dépense, là où d'autres conceptions privilégieraient un renforcement des recettes. Si le rapporteur partage cette première conception sans réserve, il se doit de relever que la Constitution n'a en principe pas vocation à arbitrer un tel différend.

Quels que soient les critères retenus, le Conseil constitutionnel serait placé dans une position, inhabituelle pour lui, de juge financier. Comment pourrait-il, par exemple, apprécier le réalisme de prévisions de recettes, ou prendre en compte, dans l'hypothèse plausible où le cadre organique le lui permettrait, des circonstances exceptionnelles, se faisant juge de l'urgence économique ? On peut imaginer que le Conseil se limiterait à une logique de « *tout ou rien* », qui pourrait être une source d'insécurité budgétaire importante.

E. UNE RIGIDITÉ PROBLÉMATIQUE POUR LA CONDUITE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

En raison de sa rigidité, le cadre juridique envisagé par la présente proposition de loi constitutionnelle serait **problématique pour la conduite de la politique budgétaire**, en particulier dans le contexte actuel marqué par de fortes incertitudes économiques.

En effet, dans le contexte de la crise financière mondiale de 2008-2010 puis de la crise de la Covid-19, le législateur a pu adopter des plans d'urgence et de relance massifs dans des délais très brefs, qui ont joué un rôle important pour préserver les entreprises et les ménages ainsi que pour relancer l'économie. **Or, les conditions d'une telle réactivité seraient ici rendues très difficiles à atteindre.**

F. EN CONCLUSION : LES CHOIX BUDGÉTAIRES SONT ET DOIVENT RESTER DES CHOIX POLITIQUES

Au vu des problèmes juridiques qu'elle soulève, il apparaît donc qu'**une telle réponse constitutionnelle ne saurait constituer l'instrument approprié** pour répondre à la situation actuelle des finances publiques.

La procédure mise en place au niveau européen, qui implique un dialogue annuel entre le Gouvernement et les instances politiques de l'Union permettant de se livrer à une analyse fine de la situation financière, paraît **davantage adaptée à la complexité de la politique budgétaire**. Ce cadre, comme l'a clairement posé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, n'impose pas de révision constitutionnelle.

Or, les règles européennes ont vocation à s'appliquer à la France de façon rigoureuse dans les années à venir. La forte dégradation des finances publiques constatée depuis 2020 est intervenue dans un contexte de suspension de ces règles européennes liée à la crise sanitaire. Cette clause est désormais levée et, depuis une décision du Conseil de l'Union européenne du 26 juillet 2024, la procédure pour déficit excessif a été déclenchée à l'encontre de la France.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, la commission n'a pas adopté le dispositif proposé tendant à la création de lois portant cadre financier pluriannuel. Les choix budgétaires sont et doivent rester des choix éminemment politiques, relevant de la responsabilité du Gouvernement et du Parlement. Le constat, certes alarmant, qui peut être porté sur notre situation budgétaire et la nécessité de respecter nos engagements européens doivent donner lieu à une réelle prise de conscience et surtout une réaction politique forte, sans laquelle aucun redressement des finances publiques ne sera possible, et à laquelle ni le droit ni le juge ne pourront se substituer.

3. L'INSTAURATION D'UN MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES SUR LES DISPOSITIONS FISCALES PORTERAIT UNE ATTEINTE IMPORTANTE AU DROIT D'INITIATIVE DES PARLEMENTAIRES

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle propose également de modifier l'article 34 de la Constitution pour **instaurer un monopole des lois de finances sur les dispositions fiscales**.

Le fait de circonscrire les mesures fiscales dans les lois de finances est **tout à fait pertinent en tant que doctrine**, en ce qu'il garantit une certaine cohérence de la politique budgétaire et fiscale. Dans les faits, est d'ailleurs largement respectée : on ne dénombre en moyenne que deux à trois mesures fiscales hors textes financiers chaque année.

La consécration d'une telle doctrine dans la Constitution soulève néanmoins plusieurs difficultés.

D'une part, **laisser au législateur une certaine souplesse peut s'avérer utile**. On peut par exemple concevoir, à l'occasion de l'examen d'une réforme économique sectorielle, qu'il puisse être pertinent d'ajuster certains dispositifs fiscaux.

D'autre part, une telle proposition porte une **atteinte très importante au droit d'initiative des parlementaires**, qui est déjà fortement contraint en matière financière par l'article 40 de la Constitution. En effet, le Gouvernement ayant le monopole de l'initiative des lois de finances, si une telle disposition était adoptée, les parlementaires ne pourraient faire de propositions en matière fiscale que par la voie d'amendements aux projets de loi de finances. Toute proposition de loi ou amendement ayant un objet fiscal déposé sur un autre texte serait irrecevable.

4. SI LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES A DÉMONTRÉ SON UTILITÉ, SA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE NE PARAÎT PAS NÉCESSAIRE

L'article 7 de la proposition de loi constitutionnelle vise à **modifier l'article 47-2 de la Constitution pour y inscrire le rôle du HCFP, tout en élargissant ses missions, notamment pour lui confier un rôle d'élaboration de prévisions économiques indépendantes**. De l'avis de la commission, de telles évolutions ne paraissent **ni nécessaires, ni opportunes**.

L'existence et le rôle du HCFP sont déjà consacrés par la loi organique, ce qui paraît constituer une garantie suffisante. En outre, la mutabilité du cadre européen régissant les institutions budgétaires indépendantes nationales plaide pour ne pas rigidifier davantage le droit interne. De plus, eu égard à sa composition et à ses missions, le HCFP ne saurait être considéré comme une institution constitutive de notre régime politique, devant bénéficier à ce titre d'une consécration constitutionnelle.

Le fait de lui confier un rôle d'élaboration de prévisions économiques, outre qu'il imposerait un renforcement important de ses moyens, emporte le **risque de créer un doublon administratif**, dans le cas plausible où le ministère de l'économie et des finances conserverait ses propres capacités. **Son rôle actuel de contre-expertise en matière de prévisions économiques, dans lequel il a démontré son utilité, paraît au contraire de nature à conforter son indépendance**. Parmi les pays européens comparables, si les Pays-Bas ont par exemple fait le choix de doter leur institution budgétaire indépendante nationale d'une capacité autonome de prévision, tel n'est pas le cas de l'Italie, de l'Espagne, de l'Allemagne, de la Suède ou encore de la Finlande.

Le même article 7 prévoit de confier au HCFP la mission d'« *apprécier les choix budgétaires du Gouvernement* ». Ces choix étant éminemment politiques, il ne paraît pas approprié de conférer cette prérogative au HCFP qui est, eu égard à sa composition actuelle, une instance essentiellement technique.

Réunie le mercredi 6 novembre 2024, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi constitutionnelle n° 783 (2023-2024) visant à accélérer le redressement des finances publiques.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi constitutionnelle déposée sur le Bureau du Sénat.

Ce texte sera examiné le 14 novembre en séance publique.

POUR EN SAVOIR +

- Commission des lois du Sénat, Rapport n° 568 (2010-2011) de M. Jean-Jacques Hyest déposé le 31 mai 2011, sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques ;
- Commission des finances du Sénat, Avis n° 591 (2010-2011) de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, déposé le 8 juin 2011, sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques ;
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ;
- Commission des finances du Sénat, Rapport d'information n° 685 (2023-2024) de M. Jean-François Husson fait au nom de la mission d'information sur la dégradation des finances publiques depuis 2023, déposé le 12 juin 2024 ;
- Haut Conseil des finances publiques, Avis n° 2024-3 relatif aux projets de loi de finances et de la sécurité sociale pour l'année 2025 ;
- Gouvernement, Plan budgétaire et structurel de moyen terme (PMST) pour les années 2025 à 2029.



Muriel Jourda

Présidente

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Stéphane Le Rudulier

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Bouches-du-
Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-783.html>