



N° 2196

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 juillet 2019.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

visant à garantir le retour à l'équilibre budgétaire,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Marie-Christine DALLOZ, Éric WOERTH, Véronique LOUWAGIE, Marc LE FUR, Jean-Pierre DOOR, Fabrice BRUN, Patrick HETZEL, Éric STRAUMANN, Jacques CATTIN, Pierre CORDIER, Dino CINIERI, Jean-Marie SERMIER, Didier QUENTIN, Emmanuel MAQUET, Pierre-Henri DUMONT, Nathalie BASSIRE, Laurent FURST, Valérie BAZIN-MALGRAS, Julien DIVE, Éric CIOTTI, Bernard BROCHAND, Xavier BRETON, Josiane CORNELOUP, Bernard PERRUT, Damien ABAD, Valérie LACROUTE, Gilles LURTON, Bérengère POLETTI, Martial SADDIER, Fabien DI FILIPPO, Thibault BAZIN, Frédéric REISS, Isabelle VALENTIN, Stéphane VIRY, Brigitte KUSTER, Jean-Louis MASSON, Emmanuelle ANTHOINE, Constance LE GRIP,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis près de quarante ans, les lois de finances présentées par les gouvernements successifs, puis adoptées par le Parlement, sont en déséquilibre.

Ce déficit, limité dans les années 1970, n'a cessé de croître au cours des années 1980 sous l'effet de l'enracinement d'une doctrine budgétaire, fondée sur l'idée du déséquilibre soutenable fixé à 3 % du produit intérieur brut (PIB).

Si l'endettement de l'État représentait 20 % du PIB français en 1980, il était de 98,4 % en 2018 et il continue de se creuser au premier semestre 2019 pour atteindre 99,6 % du PIB.

Le déficit de l'État est donc devenu récurrent, malgré le processus de surveillance budgétaire européen imposé par le traité de Maastricht, en vue de la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Un déficit à un taux aussi élevé s'explique en grande partie par un dérapage de la dépense publique ces dernières années. L'État français est déficitaire de plus de 76 milliards d'euros en 2018, soit une hausse de 12,3 % en un an. Comme le souligne la Cour des comptes, l'État dépense actuellement deux fois plus que ce qu'il possède car il est incapable de limiter la progression de ses dépenses de personnel.

En moyenne, au cours des quinze dernières années, les dépenses de l'État ont été supérieures d'environ 15 % à ses recettes.

En 2018, les dépenses publiques ont atteint 56 % du PIB, soit 1 318 milliards d'euros. Ces chiffres font de la France l'un des pires élèves de la zone euro.

Le renoncement de la maîtrise des dépenses publiques est un facteur aggravant de la dégradation des finances publiques de la France. Elle constitue pourtant le véritable enjeu de l'assainissement des comptes.

L'évolution du déficit s'est accompagnée d'une explosion sans précédent de la dette publique. Il est déjà annoncé, en 2019, une hausse du déficit effectif et une évolution préoccupante de la dette publique.

Au 1^{er} trimestre 2019, la dette publique de la France a grossi de 43,6 milliards d'euros par rapport au trimestre précédent pour atteindre 2 358,9 milliards d'euros (2 315,3 milliards au troisième trimestre 2018), soit une hausse de 1,9 %. L'endettement de la France représente maintenant 99,6 % du PIB.

Par conséquent, l'objectif de 60 % d'endettement public, pourtant considéré comme un maximum selon les volontés initiales des rédacteurs du traité de Maastricht, est aujourd'hui un horizon lointain.

À noter que le taux des obligations d'État françaises historiquement bas (- 0,054%) ne doit pas être compris comme un effet d'aubaine nous permettant de continuer à nous endetter, car les investissements doivent être financés sur la base de décisions structurelles et durables non sur une conjoncture incertaine.

Malgré ce constat alarmant, tous les efforts budgétaires du Gouvernement actuel sont abandonnés ou revus à la baisse : l'objectif du retour à l'équilibre des finances publiques en 2022 est abandonné (nouvel objectif d'un déficit public de - 1,2 % au lieu de l'objectif initial d'un excédent de + 0,3%) ; l'objectif de réduction du poids de la dépense publique est revu à la baisse (objectif de - 2,1 % au lieu du - 3,3 % initial) ; enfin, l'objectif de réduction de 5 points de la dette publique est abandonné (nouvel objectif 3 fois moins élevé de réduction de la dette de 1,4 points au mieux)...

Si la France souhaite rattraper son retard par rapport à ses partenaires européens et retrouver le chemin de la compétitivité, elle doit impérativement maîtriser son niveau de prélèvements obligatoires, réduire son déficit et s'astreindre à résorber progressivement sa dette.

L'allègement du poids de la dette permettra notamment à l'État de trouver les ressources financières propres à assurer de façon plus efficace ses missions régaliennes et de préserver l'équilibre de nos institutions. Nos engagements européens, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, nous encouragent également à atteindre une position budgétaire en équilibre.

Cette impérieuse nécessité passe obligatoirement par le vote en équilibre du budget de la Nation, une sagesse à laquelle se sont déjà ralliés certains pays de la zone euro.

En juin 2009, la coalition allemande a inscrit dans la Loi fondamentale une nouvelle règle selon laquelle l'État fédéral ne pourrait plus s'endetter, à compter de 2016, qu'à hauteur de 0,35 % du PIB chaque année. L'ampleur du déficit de notre pays est telle que la fixation d'un objectif daté et chiffré de réduction inscrit dans la Constitution mérite d'être sérieusement envisagée, ce serait un signal politique clair et volontaire.

Seule la Constitution, norme fondamentale gardienne des institutions de la République, est de nature à porter des règles plus contraignantes sur le solde budgétaire et le niveau des dépenses publiques.

Dans une note rédigée pour la Fondation de l'innovation politique, intitulée « Réduire la dette grâce à la Constitution », l'économiste Jacques Delpla a d'ailleurs préconisé une règle budgétaire d'équilibre à compter de 2018.

Cette échéance étant largement dépassée, et en raison des nombreux efforts devant être accomplis pour ce faire, l'horizon 2025 paraît être une échéance raisonnable et salutaire.

Tel est le sens de la proposition de loi constitutionnelle que nous portons à votre connaissance.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① Le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Dans les conditions prévues par la même loi organique, à compter de 2025, les projets de loi de finances ne peuvent être ni présentés, ni adoptés en déficit. »