

Projet de loi constitutionnelle – Equilibre des finances publiques

Sénat - Mardi 14 juin 2011

Monsieur le président

Madame et Messieurs les présidents, (Muguette DINI, Jean-Jacques HYEST, Jean ARTHUIS)

Messieurs les rapporteurs généraux, (Philippe MARINI, Alain VASSELLE)

Mesdames, Messieurs les sénateurs,

En quelques années, nous avons profondément réformé nos finances publiques, veillant à une gouvernance toujours plus responsable tant des comptes de l'Etat que des comptes de la sécurité sociale. Ce mouvement, le gouvernement a souhaité l'intensifier et nous nous sommes engagés depuis quatre ans dans une trajectoire de maîtrise des comptes publics – qui nous permet de limiter les déficits et réduire la dette publique.

Par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le constituant a permis de nous doter d'instruments efficaces de programmation des finances publiques ; et a inscrit dans la Constitution les principes de régularité et de sincérité des comptes publics. Le texte que nous vous proposons aujourd'hui nous permet de franchir un pas supplémentaire ; ce pas, tous les responsables publics en sont conscients, il n'est pas seulement souhaitable, il est absolument nécessaire.

Cette nécessité s'impose avec plus d'évidence encore depuis la crise financière et économique qui, en 2008, a brutalement et durement touché l'ensemble de l'économie mondiale, nous confortant dans l'idée qu'il fallait se doter d'un cadre constitutionnel propre à garantir un retour durable à l'équilibre de nos finances publiques.

Nous devons nous donner les moyens d'une gouvernance budgétaire rigoureuse et vertueuse – car le creusement des déficits et de la dette ne compromet pas uniquement nos capacités d'investissement, il risque à terme de rendre impossible le financement même des dépenses de fonctionnement, comme l'ont vécu plusieurs de nos partenaires européens, contraints de faire appel à l'aide internationale. C'est par

un comportement responsable dans la gestion du déficit et de la dette publics, que nous serons en mesure de conserver notre indépendance et notre liberté de choix.

Comme l'Assemblée nationale, vos trois Commissions des lois, des finances et des affaires sociales, ont souscrit aux objectifs d'une révision constitutionnelle – pour la construction d'un cadre budgétaire plus contraignant. Nous sommes tous pleinement convaincus que la maîtrise collective de notre destin est un sujet d'essence constitutionnelle. Parce que la Constitution définit les règles du Vivre ensemble, et parce qu'en inscrivant ce nouveau cadre dans la Constitution nous agissons en responsabilité à l'égard des générations futures.

Je veux saluer ce consensus autour de la finalité de ce texte et en souligner toute l'importance, pour un retour effectif et durable à l'équilibre des finances publiques. Cet engagement commun est primordial, la gouvernance des finances publiques ne peut pleinement s'accomplir que si Gouvernement et Parlement agissent ensemble : grâce aux nouvelles lois-cadres nous fixeront une trajectoire pour un retour durable à l'équilibre de nos comptes publics ; grâce au monopole des lois financières sur les prélèvements obligatoires nous serons en mesure de mieux maîtriser cet équilibre.

Bien sûr nous pouvons encore améliorer le texte, afin de définir les meilleures modalités de ce nouveau dispositif de gouvernance de nos finances publiques, et nous sommes prêts à faire évoluer le texte. Mais nous devons veiller à ce que les mesures que nous définirons soient efficaces et nous permettent de poursuivre cet objectif essentiel, qui est au cœur de la réforme, d'une maîtrise globale de nos finances publiques.

(Avant que mon collègue François Baroin n'y revienne plus précisément), je voudrais évoquer les grands axes du projet tel qu'il résulte du vote en première lecture à l'Assemblée nationale.

L'examen du texte par les députés a permis d'apporter des précisions sur les trois grands volets du texte : tant sur le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociales en matière fiscale, que sur les nouvelles lois-cadres

d'équilibre des finances publiques ou l'information du Parlement sur le pacte de stabilité.

1. Le texte, tout d'abord, prévoit de réserver les dispositions relatives aux prélèvements fiscaux et aux recettes sociales aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. J'entends bien les inquiétudes qui s'expriment sur ce point, et qui ont conduit à aménager à l'Assemblée nationale les dispositions du projet de loi initial.

Ce monopole est, certes, une contrainte supplémentaire, mais une contrainte partagée. Par ce dispositif, tant le gouvernement que le Parlement s'obligent à une discipline plus rigoureuse sur les niches fiscales et sociales – qui se traduit pour le gouvernement, par l'impossibilité d'adopter des prélèvements obligatoires par voie d'ordonnance.

L'Assemblée nationale a voté le principe du monopole fiscal, tout en en aménageant les modalités de contrôle, combinant le principe d'irrecevabilité de l'article 41 et un contrôle du Conseil constitutionnel. (Il restera donc possible de déposer une proposition de loi ou des amendements relatifs aux prélèvements obligatoires, à charge pour le gouvernement ou le président de l'assemblée concernée d'en soulever l'irrecevabilité ; en cas de désaccord, il reviendra au Conseil constitutionnel de trancher. A l'occasion d'une saisine, sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, le Conseil sera tenu de censurer les dispositions, que leur irrecevabilité ait été ou non soulevée au cours du débat parlementaire).

Vous soulevez, Monsieur le rapporteur, Jean-Jacques Hyest, la complexité du dispositif ainsi défini, et nous sommes prêts à faire évoluer le texte pour l'améliorer, voire définir d'autres modalités pour la mise en œuvre concrète du monopole.

Mais j'en appelle à notre vigilance à tous, car nous devons veiller à définir des mesures qui nous garantissent une gestion efficace, et une maîtrise durable, de nos comptes publics. Nous devons agir en responsabilité en ce domaine, et nous sommes tous d'accord sur ce principe. Il nous faut éviter que ne soit ouvert un débat permanent sur les prélèvements obligatoires et nous atteler à limiter la dispersion

des dispositions en la matière. A défaut, je le crains, nous ne pourrions accéder à une réelle maîtrise des déficits publics.

2. Vos commissions ont pleinement approuvé, pour reprendre vos termes Monsieur le rapporteur, Jean-Jacques Hyest, la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Je m'en félicite car elles constituent l'une des innovations majeures de ce texte – et l'outil essentiel pour définir, et réaliser, la trajectoire de retour à l'équilibre de nos comptes publics ; comme l'a souligné Monsieur le rapporteur, Alain Vasselle.

Tel qu'il résulte du vote à l'Assemblée nationale, le texte prévoit que ces lois-cadres, triennales, fixeront pour chaque année un maximum de dépenses et un minimum de recettes qui s'imposeront annuellement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le dispositif de contrôle par le Conseil constitutionnel a été renforcé et systématisé. Les lois-cadres seront soumises de plein droit au contrôle du Conseil, pour s'assurer de leur conformité aux règles et principes fixées par le constituant ; les lois financières lui seront également systématiquement déférées pour un contrôle de conformité à la loi-cadre. La solution me paraît particulièrement complète, assurant toute la crédibilité du dispositif de maîtrise de nos finances publiques. Vous avez soulevé, Monsieur le rapporteur, la question de l'ordre d'examen des textes financiers par le Conseil, pour proposer un examen conjoint des deux textes par le Conseil constitutionnel avant le 31 décembre. Il faut bien évidemment veiller à ce que cette solution n'entraîne pas de complexité trop grande dans la procédure et ne retarde pas la mise en application des lois financières.

L'Assemblée nationale a souhaité introduire des mécanismes d'adaptation en cours d'exécution :

- afin que les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale puissent être compensés d'une année sur l'autre ;
- afin qu'il soit possible de modifier la loi-cadre en cours d'exécution – pour tenir compte des évolutions de la conjoncture économique. Les modalités seront

précisées par la loi organique, nous devons veiller à définir avec précision les conditions de telles modifications.

3. Enfin, le texte confère une valeur constitutionnelle à l'information du Parlement sur les orientations du programme de stabilité européen

Poursuivant l'engagement pris dans la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, le texte prévoit que le projet de programme de stabilité sera obligatoirement adressé aux assemblées, avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne. Le texte soumis à votre examen a été complété afin de permettre aux assemblées un examen approfondi du projet de programme, qui sera transmis au moins deux semaines avant qu'il ne soit adressé aux instances communautaires.

Le projet sera également soumis à l'examen d'une commission permanente et pourra faire l'objet, à la demande du gouvernement ou d'un groupe parlementaire, d'un débat en séance.

Cette consécration constitutionnelle est primordiale, car le Parlement doit pouvoir être informé et doit pouvoir formuler un avis sur des choix qui engagent nos orientations budgétaires. En effet, aujourd'hui, la discipline budgétaire s'inscrit aussi dans le respect de nos engagements européens ; l'élaboration du budget de l'Etat répond à cette démarche consentie dans le cadre du Pacte de stabilité européen.

Nous ne devons pas retarder les choix qui, d'évidence, s'imposent à notre génération ; nous ne pouvons reporter, sur nos enfants, la charge de la dette et des déficits de nos comptes publics et de nos comptes sociaux.

Aujourd'hui nous sommes au seuil de choix fondamentaux, et je vois avec satisfaction que nous nous accordons sur la finalité de la réforme. Ses modalités peuvent toujours être discutées, redéfinies. L'Allemagne s'est fixée une telle règle d'or, dont les modalités sont différentes de celles que nous avons retenues mais

qu'elle l'a inscrite dans sa loi fondamentale. L'OCDE nous invite à poursuivre nos efforts pour leur conférer, grâce à la définition d'un cadre constitutionnel, toute l'autorité nécessaire.

Le texte repose désormais sur des solutions solides et concrètes, inspirées des travaux approfondis que nous avons menés avec l'appui des expertises de MM. Cotis et Champsaur et de M. Camdessus, et enrichies du débat parlementaire. Nous pouvons aller plus loin, mais veillons à ne perdre de vue ni les principes, ni les objectifs poursuivis par le texte.

Je vous remercie.