

Audition
Projet de loi constitutionnelle – Equilibre des finances publiques
Mardi 24 mai 2011 - CL Sénat

Monsieur le président,

Messieurs les rapporteurs, (Jean Arthuis, Philippe Marini, Alain Vasselle)

Mesdames, Messieurs les sénateurs,

L'équilibre des finances publiques figure au nombre des objectifs prioritaires du gouvernement depuis le début du quinquennat ; il nourrit également les travaux parlementaires depuis de nombreuses années, parce que nous avons tous parfaitement conscience de l'importance de maîtriser l'endettement de notre pays et de revenir à un équilibre de nos comptes publics.

Depuis quatre ans de nombreux efforts ont été menés, au travers, tout d'abord, d'une politique budgétaire volontaire de maîtrise des déficits. Avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ensuite, par laquelle le constituant a inscrit dans notre loi fondamentale les principes de régularité, de sincérité et d'équilibre des comptes publics et, par laquelle il a également créé les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques. Cet impératif d'une gestion budgétaire maîtrisée et programmée, a conduit le gouvernement, dans le cadre des engagements européens de la France, à fixer une véritable trajectoire de retour à l'équilibre, à l'horizon 2013.

Avec ce projet de loi nous vous invitons à franchir un pas supplémentaire, pour doter notre pays d'instruments efficaces, constitutionnellement consacrés, qui nous permettent un retour durable à l'équilibre des finances publiques.

Inscrire ce principe dans notre Constitution, c'est donner toute ses chances à une meilleure gouvernance de nos finances publiques. La Constitution ne se limite pas à organiser le fonctionnement de nos institutions, elle est aussi l'expression du Pacte social qui unit chacune et chacun d'entre-nous autour d'un projet commun. La maîtrise collective de notre destin est par essence constitutionnelle.

Vivre ensemble, c'est adopter un comportement responsable vis-à-vis des générations futures, afin de ne pas obérer l'avenir. Etre responsable, c'est en finir avec le creusement des déficits et de l'endettement publics. Nous ne pouvons reporter éternellement la charge de la dette sur nos enfants et risquer de compromettre, par une maîtrise insuffisante des déficits, leur liberté de choix et l'indépendance financière et économique de notre pays. Ces risques ne sont en rien hypothétiques : plusieurs pays européens y ont été confrontés de façon brutale, contraints de faire appel à l'aide internationale.

La crise qui a durement touché l'économie mondiale en 2008 a constitué un révélateur brutal, nous renforçant dans notre conviction qu'il faut intensifier nos efforts pour une meilleure gouvernance de nos finances publiques.

La réflexion approfondie qu'a menée le gouvernement depuis plus d'un an pour renforcer la gouvernance de nos finances publiques, en sollicitant l'expertise de MM. Champsaur et Cotis et de M. Camdessus, nous a permis d'aboutir au projet qui vous est soumis aujourd'hui.

L'Assemblée nationale a opéré quelques modifications au projet, tout en souscrivant à sa finalité et à la pertinence de la démarche. Je veux dire qu'une démarche responsable et vertueuse en matière de finances publiques suppose la mobilisation de tous les acteurs institutionnels : le gouvernement, qui prépare le budget et l'exécute, le Parlement, qui le vote et le contrôle. Sans cette implication commune, la démarche ne pourra aboutir.

Les grands axes du projet ont ainsi pu être précisés – qu'il s'agisse du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociales en matière de recette ; des nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques ou de l'information du Parlement sur le Pacte de stabilité. Mon collègue Baroin reviendra plus longuement sur les mécanismes précis que nous avons retenus, mais je voudrais évoquer rapidement les grandes lignes du dispositif, tel qu'il vous est soumis aujourd'hui.

I. Premier objectif du texte : réserver les dispositions relatives aux prélèvements fiscaux et aux recettes sociales aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Ce principe inscrit à l'article 34 de la Constitution, nous permet de mettre fin à la dispersion des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, qui à l'heure actuelle peuvent figurer aussi dans des lois ordinaires. Cette dispersion nuit en effet à la lisibilité de notre droit, dans un domaine déjà complexe des prélèvements obligatoires. L'article 14 de la déclaration des droits l'homme et du citoyens exige le plus de clarté possible en la matière (pour permettre au citoyen d'exercer pleinement son droit de constater la nécessité de la contribution publique, et de la consentir librement).

Ce dispositif instaure donc une responsabilité commune du Gouvernement et du Parlement sur les « niches » fiscales ou sociales. C'est une discipline supplémentaire que nous partagerons, Parlement et gouvernement. Ainsi, les parlementaires qui souhaiteront de nouveaux prélèvements obligatoires pourront le proposer par voie d'amendement à la loi de finances ou de financement de la sécurité sociale selon le cas. Pour le gouvernement, ce sera l'impossibilité de prendre par voie d'ordonnance des mesures relatives à la fiscalité ou aux ressources de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a souhaité conserver le principe du monopole des lois financières pour créer des prélèvements obligatoires, tout en créant un nouveau mécanisme d'irrecevabilité inscrit à l'article 41 de la Constitution.

Cette irrecevabilité pourra donc être soulevée par le gouvernement ou le président de l'assemblée saisie. Si celle-ci n'a pas été soulevée, il reviendra au Conseil constitutionnel, s'il est saisi du texte, de censurer d'office les dispositions de cette nature. Tel qu'il est conçu, ce double mécanisme supposera de nous tous une particulière vigilance, faute de quoi le principe de monopole perdra de son sens, en laissant subsister des amendements ou des propositions de loi empiétant sur le domaine réservé des lois financières.

II. Deuxième mesure phare du projet : la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

1. Ce nouvel instrument juridique est l'une des innovations majeures du texte : ces lois – dont la durée a été fixée à trois ans par l'Assemblée nationale, comme nous le souhaitait le gouvernement – programmeront les efforts à fournir chaque année en dépenses et en recettes. Ces lois-cadres fixeront aussi une trajectoire de réduction de nos déficits – des « normes d'évolution » dit le projet – qui nous permette un retour durable à l'équilibre.

Grâce à ce cadre budgétaire renforcé, de valeur constitutionnelle, nous nous donnons les meilleurs moyens de réaliser l'objectif d'équilibre des comptes publics consacré à l'article 34 de notre Constitution, et de l'inscrire dans la durée.

L'Assemblée a souhaité apporter plusieurs précisions sur le contenu des lois-cadres dès l'article 34 de la Constitution, en ajoutant que : la loi-cadre fixe, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes ; qu'elle détermine aussi les règles de gestion des finances publiques sur la période.

2. Les dispositions de la loi-cadre s'imposeront aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ces dernières seront soumises de plein droit au Conseil constitutionnel, qui se prononcera (a précisé l'Assemblée) sur leur conformité à la loi-cadre. Les lois financières qui ne respecteraient pas les dispositions de la loi-cadre seront donc censurées.

Je veux dire toute ma confiance dans ce dispositif, tant le Conseil constitutionnel a su faire preuve au fil des années de la qualité de son contrôle en matière de finances publiques, inspirant certaines évolutions majeures de notre droit en la matière, sur le principe de sincérité budgétaire notamment.

3. Le débat s'est porté sur la possibilité de préserver une flexibilité au cours de la période de programmation pluriannuelle : les députés ont ouvert la possibilité d'une fongibilité sur la période, afin de compenser les écarts de recettes ou de dépenses

par rapport aux seuils fixés par la loi-cadre ; ou encore pour permettre de modifier la loi-cadre en cours d'exécution.

Evidemment cette flexibilité doit être très clairement encadrée, à défaut, soumise à des ajustements successifs ou incessants, la programmation perdrait tout son sens et l'engagement commun pris par le gouvernement et le Parlement sur l'équilibre budgétaire perdrait aussi de sa force. L'Assemblée a prévu que les modalités de modification des lois-cadres soient inscrites dans la loi organique – j'appelle votre attention sur le fait que cette solution doit être examinée avec beaucoup de soin, pour ne pas vider la loi-cadre de sa portée.

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

Le texte prévoit que le projet de programme doit être obligatoirement adressé aux assemblées, avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne. Cette information préalable reçoit ainsi une valeur constitutionnelle, donnant toute sa portée à l'engagement que nous avons pris à l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014. Je veux dire toute l'importance de cette constitutionnalisation, l'information du Parlement est indispensable alors que le projet de programme contribue à fixer notre trajectoire en matière budgétaire – elle contribue également à enrichir le débat autour du projet, les dernières semaines l'ont encore démontré.

Les députés ont complété ce mécanisme, afin que le projet de programme de stabilité soit systématiquement soumis à une commission permanente, dans chacune des assemblées ; et pour prévoir explicitement qu'à la demande du gouvernement ou d'un groupe parlementaire, le projet puisse faire l'objet d'un débat en séance, suivi d'un vote – qui n'engagera pas la responsabilité du gouvernement.

C'est grâce à l'engagement commun de tous les acteurs institutionnels – Parlement, Gouvernement – que nous pourrons mener une gestion vertueuse de nos finances publiques. C'est grâce à un cadre budgétaire renforcé, inscrit dans notre loi

fondamentale, que nous disposerons de tous les outils pour y parvenir. Le projet de loi qui vous est soumis, consacre nos engagements dans la Constitution et nous donne aussi des instruments efficaces pour parvenir à l'équilibre de nos finances publiques, en finir avec le creusement de la dette et des déficits publics.

Par cette constitutionnalisation, nous renforçons les termes de notre pacte social – l'équilibre des finances est une question d'intérêt commun et l'expression de notre solidarité à l'égard des générations futures.