

## **Projet de loi constitutionnelle – Equilibre des finances publiques**

Assemblée nationale – mardi 28 juin 2011

---

Monsieur le président,

Monsieur le président de la commission des lois (Jean-Luc Warsmann)

Mesdames et Messieurs les députés,

A l'occasion de la deuxième conférence sur le déficit, le 20 mai 2010, le Président de la République a souligné la nécessité de changer notre façon de piloter nos finances publiques. L'enjeu, nous le connaissons tous : il en va de l'avenir de notre modèle social.

Si le problème auquel nous devons nous attaquer est ancien, il est clair que, comme chez l'ensemble de nos grands partenaires économiques, les finances publiques de la France ont été durement touchées par la récession qui a creusé l'écart entre les recettes et les dépenses. Le Gouvernement a fait le choix de soutenir l'économie pendant la crise, en laissant jouer les stabilisateurs automatiques et en mettant en œuvre le plan de relance. Mais à présent, comme tous les pays européens, il nous faut préparer l'étape suivante, c'est-à-dire le rétablissement de l'équilibre des comptes et la stabilisation puis la réduction de notre dette.

En instaurant de nouveaux dispositifs institutionnels pour un retour durable à l'équilibre des comptes publics, le projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis entend donc tirer les enseignements de la crise mondiale, du transfert de la dette privée vers la dette publique et des crises de solvabilité grecque, irlandaise et portugaise.

Des initiatives ont déjà été prises pour ce redressement budgétaire. Les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques instituées par la révision constitutionnelle de 2008, et l'objectif d'équilibre des comptes dans lequel, en vertu de l'article 34 de la Constitution révisée, elles doivent s'inscrire, marquaient une première avancée pour une gestion plus vertueuse. En nous dotant d'outils plus performants, nous consolidons cette trajectoire de retour à l'équilibre.

Cette démarche, à laquelle tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont montré en première lecture qu'ils souscrivent pleinement, est encouragée par les plus hautes instances et organisations internationales.

Ainsi, l'OCDE et le Fonds monétaire international ont affirmé dans de récentes études la pertinence de la démarche entreprise par le Gouvernement français. Elles nous invitent à la renforcer, en soulignant, comme l'a fait le FMI dans son rapport du 15 juin dernier, que l'adoption d'un principe d'équilibre des finances publiques serait « *un signal positif fort quant à l'engagement de la France sur le long terme pour la soutenabilité des finances publiques* ».

De même, les grands pays européens qui nous entourent sont résolument engagés dans le redressement budgétaire de leurs comptes publics et sociaux, et recourent pour ce faire à des instruments institutionnels. L'Allemagne a inscrit une règle d'or prévoyant un retour à l'équilibre à l'horizon 2018 dans sa loi fondamentale. L'Angleterre a également instauré une « *golden rule* ». Et le Conseil ECOFIN du 15 mars 2011 a adopté un paquet « gouvernance », proposé par la Commission le 29 septembre 2010, qui est constitué de six textes dont un projet de directive prévoyant en particulier que les Etats membres doivent mettre en place des règles de finances publiques faisant l'objet d'un suivi efficace.

En France, l'instauration d'une norme constitutionnelle contraignante s'imposant au législateur financier apparaît comme seule à même de relever les défis de la décennie à venir.

A ce stade de la discussion parlementaire, dix articles ont été adoptés en termes identiques par les deux assemblées. En particulier, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques et la discussion du programme de stabilité font l'objet d'un très large consensus que je tiens à saluer.

Certains points restent encore en débat ; c'est le cas de ce qu'il est convenu d'appeler le « monopole fiscal », sur lequel je reviendrai dans quelques instants.

**I. Force est d'abord de constater que l'Assemblée nationale et le Sénat s'accordent sur l'une des innovations majeures du projet de loi constitutionnelle, avec les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.**

En créant ce nouvel outil, le projet instaure une programmation plus rigoureuse et plus contraignante de nos finances publiques, que les assemblées ont d'ailleurs renforcée.

Lors de l'examen du texte en première lecture, l'Assemblée nationale a ainsi précisé le dispositif proposé par le gouvernement afin, selon les termes du président Warsmann, de « *donner plus de substance à la définition constitutionnelle des lois-cadres* ».

Ces lois-cadres couvriront une période d'au moins trois ans. Elles fixeront pour chaque année un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles en recettes, qui s'imposeront aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Le texte, tel qu'enrichi par l'Assemblée nationale, précise notamment que la conformité des lois financières annuelles aux dispositions impératives de la loi-cadre fera l'objet d'un contrôle de plein droit du Conseil constitutionnel ; contrôle qui s'ajoutera au contrôle de droit commun qui sera le cas échéant exercé par rapport aux autres éléments du bloc de constitutionnalité, sur saisine des parlementaires dans le cadre de l'article 61 de la Constitution.

Comme vous l'avez souligné, Monsieur le président Warsmann, ce dispositif permettra au Conseil constitutionnel de contrôler de manière effective que les écarts éventuellement constatés, lors de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, par rapport aux objectifs fixés par la loi-cadre, seront compensés d'une année sur l'autre. Ainsi défini, le principe de rattrapage, que

vosre assemblée a souhaité inscrire expressément dans le texte, introduit une souplesse dans le dispositif, tout en garantissant le respect, sur la période couverte, des plafonds de dépenses et des seuils de recettes.

Le Sénat a en outre souhaité que le Conseil constitutionnel procède à ces contrôles dans le cadre d'un examen conjoint des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Cette solution semble équilibrée et cohérente.

Afin de tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique, le projet de loi constitutionnelle préserve enfin la possibilité d'ajuster une loi-cadre en cours d'exercice. Cette flexibilité devra être strictement encadrée par la loi organique, à défaut de quoi la programmation perdrait de sa substance.

Au total, il apparaît que le dispositif relatif aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques est abouti ou presque abouti, et je m'en réjouis. Tout juste vous reviendrait-il d'y apporter les dernières précisions nécessaires, par exemple quant à la portée exacte du principe de fongibilité entre plafond de dépenses et plafond de mesures nouvelles en recettes.

## **II. L'inscription dans la Constitution de l'examen par le Parlement du programme de stabilité européen fait aussi l'objet d'un large consensus.**

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 par le Gouvernement aux assemblées, deux semaines au moins avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne. Le dispositif s'inscrit dans la droite ligne de la révision du 23 juillet 2008 qui a renforcé le Parlement, singulièrement en matière internationale et européenne.

L'Assemblée nationale a prévu un examen systématique du projet par une commission parlementaire permanente et, si le gouvernement ou un groupe parlementaire le demande, le projet pourra faire l'objet d'un débat en séance, suivi d'un vote, sans engager la responsabilité du Gouvernement.

Le Sénat a approuvé cet équilibre en précisant que le projet de programme pourrait être examiné, pour avis, par plusieurs commissions. Cela permettra d'approfondir le débat, à l'heure où vient d'être mis en place le « semestre européen ».

**III. Si les lois-cadres et l'information sur le programme de stabilité font consensus, les modalités de mise en œuvre du monopole fiscal, qui constituent le troisième volet du projet, demeurent en débat.**

Tant le Sénat que l'Assemblée nationale approuvent la nécessité de mieux maîtriser la création de mesures fiscales ou de cotisations sociales afin de garantir une approche plus stratégique et plus cohérente de notre politique de prélèvements obligatoires. Toutefois, les mécanismes retenus par les deux assemblées restent, à ce stade de la discussion, différents.

La question du monopole est, depuis le début du débat parlementaire, le point qui suscite le plus de questions, non pas tant dans son principe qu'au regard de ses conséquences.

Il a d'abord été critiqué sous l'angle de la restriction du droit d'initiative des parlementaires et de l'équilibre des pouvoirs. A cet égard le malentendu a, je le crois, été dissipé. Par ce dispositif, ce sont, en effet, à la fois le Gouvernement et le Parlement qui s'obligent à une discipline plus rigoureuse sur les « niches » fiscales et sociales. Pour le Gouvernement, il se traduit par l'impossibilité de créer, supprimer ou réformer des prélèvements obligatoires par voie d'ordonnance ; et pour le Parlement, par la nécessité de privilégier, pour ses initiatives en la matière, les vecteurs financiers. L'objectif n'est certainement pas de remettre en cause les droits du Parlement, mais au contraire de l'impliquer pleinement dans le rétablissement de nos finances publiques.

Le Sénat a toutefois préféré substituer au monopole un mécanisme de validation a posteriori, par les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, des mesures relatives aux prélèvements obligatoires adoptées dans des lois ordinaires.

Or, en dépit des mérites que présente cette solution, le Gouvernement est convaincu que le monopole sera mieux à même de réduire la dispersion des mesures fiscales et des cotisations sociales, poursuivant et consolidant l'effort que nous avons engagé, Gouvernement et Parlement, depuis plusieurs mois déjà. C'est pourquoi il donnera un avis favorable aux amendements du président Warsmann qui rétablissent un monopole encadré.

L'Assemblée nationale avait, en première lecture, prévu des modalités de contrôle. Elle s'était notamment inspirée de la procédure de l'article 41 de la Constitution, qui en l'état du droit en vigueur concerne le partage de la loi et du règlement : ainsi il restait possible, pour un député ou un sénateur, de déposer une proposition de loi ordinaire ou des amendements relatifs aux prélèvements obligatoires, à charge pour le Gouvernement ou le président de l'assemblée concernée d'en soulever l'irrecevabilité, étant entendu qu'en cas de désaccord il appartenait au Conseil constitutionnel de trancher.

Il vous appartiendra, dans la discussion qui s'ouvre, de réexaminer ces sujets à la lumière de l'ensemble des débats intervenus depuis lors.

\*\*\*

Mesdames et Messieurs les députés,

Chacun a pleinement conscience que le texte qui vous est soumis vise à préserver l'indépendance économique et financière de notre pays et notre capacité d'investissement ; il dépasse largement le débat budgétaire et financier. C'est notre modèle social qui est en jeu et à ce titre, le constituant est pleinement dans son rôle en s'emparant du débat.

La Constitution, en effet, ne se limite pas à organiser le fonctionnement de nos institutions ; elle est aussi l'expression du pacte social et des principes fondamentaux du vivre ensemble ; or vivre ensemble, c'est adopter un comportement responsable vis-à-vis des générations futures, dont une dette publique excessive compromettrait la liberté de choix et l'indépendance économique.

Nous sommes d'ores et déjà parvenus à un consensus sur des points absolument majeurs. Je ne doute pas que sur le monopole fiscal, nous parviendrons à déterminer ensemble une solution équilibrée.

Je vous remercie.