

Monsieur le président,

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

Messieurs les rapporteurs, (Yves BUR et Gilles CARREZ)

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. Il en va de l'avenir de notre modèle social.

Nos finances publiques ont été durement touchées par la récession qui a creusé l'écart entre nos recettes et nos dépenses. Le gouvernement a fait le choix de soutenir l'économie pendant la crise avec les stabilisateurs automatiques et le plan de relance. Mais à présent, comme tous les pays européens, il faut préparer l'étape suivante, c'est-à-dire le rétablissement de l'équilibre de nos comptes, la stabilisation puis la réduction de notre dette.

Nous savons que la crise a détérioré nos finances mais que le problème auquel nous devons nous attaquer est beaucoup plus ancien.

En instaurant de nouveaux dispositifs pour un retour durable à l'équilibre de nos comptes publics, le présent projet de loi constitutionnelle entend 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 programmation pluriannuelles créées par la révision constitutionnelle de 2008, le principe d'équilibre de nos comptes publics inscrits à l'article 34 de la Constitution sont autant d'avancées pour une gestion plus vertueuse. En renforçant la discipline budgétaire, en se dotant d'outils plus performants et constitutionnellement consacrés, nous consolidons cette trajectoire de retour à l'équilibre.

Cette démarche, à laquelle tant l'Assemblée nationale que le Sénat souscrivent, est encouragée par les plus hautes instances et les organisations internationales : ainsi, l'OCDE et le Fonds monétaire international ont reconnu dans de récentes études la pertinence de la trajectoire de l'action engagée par la France. 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* ».

Les pays européens sont résolument engagés dans le redressement budgétaire de leurs comptes publics et sociaux. L'Allemagne a inscrit une règle d'or prévoyant un retour à l'équilibre à l'horizon 2018 dans sa loi fondamentale. L'Angleterre ont également instauré une « golden rule ». En outre, le Conseil ECOFIN du 15 mars 2011 a adopté le paquet « gouvernance », proposé par la Commission le 29 septembre 2010. Ce paquet contient six textes, dont un projet de directive qui prévoit en particulier que les Etats membres doivent mettre en place des règles de finances publiques chiffrées 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. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques et la discussion du programme de stabilité font l'objet de larges points d'accord.

Certains points restent encore en débat, c'est le cas du monopole fiscal, sur lequel je reviendrai dans quelques instants.

**I. L'Assemblée nationale et le Sénat s'accordent sur l'une des innovations majeures du projet de loi constitutionnelle que sont 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 renforcé par ailleurs.

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

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

2. Le texte, tel qu'enrichi par l'Assemblée nationale, prévoit un contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel sur la conformité des lois financières aux dispositions de la loi-cadre. Il viendra en sus de l'examen effectué par la haute juridiction sur saisine de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution.

Le Sénat a 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..

Comme vous l'avez souligné, Monsieur le président Warsmann, ce dispositif permettra au Conseil constitutionnel de contrôler la mise en œuvre du principe de fongibilité. Celui-ci permet de compenser, d'une année sur l'autre, les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Ce principe de rattrapage que l'Assemblée a souhaité inscrire dans le texte introduit une souplesse dans le dispositif, tout en s'assurant du respect sur la période des plafonds de dépenses et des seuils de recettes.

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

## **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.

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 l'a approuvé en précisant que le projet de programme puisse 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. Toutefois, les mécanismes retenus par les deux chambres restent très différents.

La question du monopole est, depuis le début de la discussion parlementaire, le point qui suscite le plus de débats, 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 supprimé ce monopole au profit d'un mécanisme d'approbation a posteriori par les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale des mesures relatives aux prélèvements obligatoires adoptés dans des lois ordinaires.

Or, le gouvernement est persuadé que seul le monopole permettra 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 est favorable aux amendements du Président Warsmann qui rétablissent un monopole encadré.

L'Assemblée nationale avait prévu des modalités de contrôle. Elle s'est d'abord inspirée de la procédure de l'article 41 de la Constitution, concernant aujourd'hui 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.

\*\*\*

Mesdames et Messieurs les députés,

Chacun a pleinement conscience que ce texte qui vise à préserver l'indépendance économique et financière de notre pays et notre capacité d'investissement dépasse largement le débat budgétaire et financier. C'est notre modèle social qui est en jeu, c'est pourquoi 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.

A ce stade de la discussion nous sommes parvenus à un consensus sur plusieurs points. Je ne doute pas que sur celui du monopole fiscal, nous parviendrons à une solution équilibrée.

Je vous remercie.