

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

---

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

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

Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Le Sénat, et plus particulièrement les commissions des finances et des affaires sociales, a toujours eu à cœur de garantir l'équilibre des finances publiques. J'en parle en connaissance de cause pour avoir siégé de nombreuses années au sein de la commission des finances.

Pour vous citer, Monsieur Philippe MARINI, nous ne pouvons plus cautionner «l'insoutenable légèreté de la dette». Depuis trente ans les déficits s'accumulent et l'endettement s'accroît ; en outre la crise économique et financière sans précédent qu'a connue l'économie mondiale entre 2008 et 2010 a soumis l'ensemble des pays développés à des tensions inédites sur le financement de la dette souveraine. C'est dans ce contexte qu'en 2009, vous appeliez de vos vœux des décisions fortes pour réduire les dépenses et préserver les recettes. Vous souligniez, en particulier, que des règles de bonne gouvernance des finances publiques étaient à inventer.

Dans sa très récente *Etude économique* sur la France, l'OCDE a reconnu la pertinence de la trajectoire d'assainissement prévue par le gouvernement jusqu'en 2014 – trajectoire dont, d'ailleurs, les derniers chiffres connus montrent la soutenabilité et la cohérence ; mais l'OCDE a aussi souligné que la France « *aurait intérêt à se doter d'un cadre budgétaire renforcé à valeur constitutionnelle* », pour donner toute l'autorité nécessaire à l'accomplissement de ces objectifs.

C'est ce que vous propose le Gouvernement avec le projet de loi constitutionnelle qui sera très prochainement soumis à votre examen.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait déjà posé quelques jalons, prévoyant à l'article 34 de la Constitution que les orientations pluriannuelles des finances publiques seraient définies par des lois de programmation s'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Avec le projet de loi, le Gouvernement vous propose de franchir une étape supplémentaire en inscrivant dans la Constitution le principe et les modalités institutionnelles d'un retour durable à l'équilibre des finances publiques.

En effet, 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.

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 à plus tard les choix qui s'imposent à notre génération et compromettre ainsi la liberté de choix et l'indépendance financière et économique des générations suivantes. Ces risques ne sont en rien hypothétiques : comme chacun ici le sait, plusieurs pays européens y ont été durement confrontés, contraints de faire appel à l'aide internationale.

Ce révélateur brutal nous a renforcés dans la conviction qu'il faut intensifier nos efforts pour une meilleure gouvernance des finances publiques.

La réflexion approfondie qu'a menée à cette fin le Gouvernement depuis plus d'un an, avec l'expertise de MM. Champsaur et Cotis et de M. Camdessus, nous a permis d'aboutir au projet qui vous est soumis aujourd'hui.

Lors de son examen, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications au projet de loi, tout en souscrivant très largement à sa finalité et à la pertinence de la démarche. Celle-ci suppose la mobilisation tant du Gouvernement, qui prépare le budget et l'exécute, que du Parlement, qui le vote et le contrôle.

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 fiscale ; des nouvelles lois-cadres d’équilibre des finances publiques ou de l’information du Parlement sur le pacte de stabilité. Mon collègue François Baroin y reviendra plus longuement, mais je voudrais évoquer 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.

Le projet de loi modifie l’article 34 de la Constitution, pour éviter la dispersion des dispositions fiscales et sociales dans l’ensemble des textes législatifs, dispersion qui nuit à la cohérence globale de notre stratégie de prélèvements obligatoires.

Ce dispositif instaure donc une responsabilité commune du Gouvernement et du Parlement sur les « niches » fiscales ou sociales. 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. Le Gouvernement, quant à lui, ne pourra plus prendre par voie d’ordonnance des mesures relatives à la fiscalité ou aux ressources de la sécurité sociale.

L’Assemblée nationale a approuvé le principe du monopole des lois financières pour créer des prélèvements obligatoires, mais en s’inspirant, quant aux modalités de contrôle de cette règle nouvelle, sur le dispositif prévu à l’article 41 de la Constitution s’agissant de la frontière entre la loi et le règlement.

Ainsi, le dépôt de propositions de loi ou d’amendements contenant des dispositions fiscales ou relatives à d’autres ressources de la sécurité sociale restera possible. Mais le Gouvernement ou le président de l’assemblée concernée aura désormais, non pas certes l’obligation, mais la faculté, à tout moment de la procédure législative, d’opposer une irrecevabilité ; en cas de désaccord, c’est au Conseil constitutionnel qu’il reviendrait de trancher le différend, sachant que, lorsqu’il sera saisi sur le

fondement de l'article 61 de la Constitution, celui-ci aura le pouvoir – et même le devoir – ,de censurer les dispositions en cause, et ceci alors même que l'irrecevabilité n'aurait pas été soulevée dans les débats. J'ai le sentiment, Mesdames et Messieurs les commissaires, que le compromis ainsi élaboré répond à l'ensemble des préoccupations exprimées jusqu'alors sur la question de ce qu'il est convenu d'appeler le « monopole fiscal ».

## 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 : les lois-cadres, dont la durée d'application a été fixée à au moins trois ans par l'Assemblée nationale, fixeront pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'imposeront annuellement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

A l'initiative de l'Assemblée nationale, le texte prévoit expressément une obligation de rattrapage : les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale devront être compensés d'une année sur l'autre.

Grâce à ce cadre budgétaire renforcé, de valeur constitutionnelle, nous nous donnerons les moyens de réaliser l'objectif d'équilibre des comptes publics.

Les députés ont également précisé que, comme il est naturel, la loi-cadre pourrait être modifiée en cours d'exécution afin de pouvoir s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique. C'est ce que la France a dû faire lors de la récente crise pour mettre en œuvre le plan de relance.

Cette flexibilité doit cependant être très clairement encadrée pour garder tout son sens à la programmation, et préserver ainsi l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire. L'Assemblée nationale a donc 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 le principe de la loi-cadre de sa substance.

2. L'Assemblée nationale a également souhaité que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale soient désormais soumises de plein droit au Conseil constitutionnel afin que celui-ci puisse examiner leur conformité à la loi-cadre, qui elle-même aura fait l'objet d'un contrôle de plein droit. Cette solution, certes relativement complexe – car elle fera coexister, pour les lois financières annuelles, un contrôle systématique par rapport aux lois cadres et un contrôle sur saisine par rapport aux autres éléments du bloc de constitutionnalité – a toutefois le mérite de garantir un contrôle constitutionnel complet et d'assurer ainsi la parfaite crédibilité du dispositif de retour à l'équilibre.

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

Le projet prévoit en effet que le projet de programme devra obligatoirement être adressé aux assemblées, avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne.

Approuvant cette logique, l'Assemblée nationale a souhaité que le Parlement dispose d'au moins deux semaines pour l'examiner.

Elle a également complété le mécanisme afin que le projet de programme de stabilité soit systématiquement soumis à l'examen d'une commission permanente, et 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. Cette approche souple est cohérente et adaptée.

\*\*\*

Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

L'Allemagne a inscrit dans sa Constitution un calendrier de retour à l'équilibre budgétaire ; le Gouvernement vous propose une méthode différente, mais la finalité est la même.

L'inscription à l'ordre du jour de votre assemblée de ce projet de loi, comme d'ailleurs nos efforts actuels, n'est pas un geste de circonstance. Elle s'inscrit dans une démarche de long terme, visant à garantir notre modèle social et notre souveraineté pour les générations futures.

Tous, nous sommes parfaitement conscients que l'on ne peut plus obérer l'avenir en vivant à crédit par le creusement des déficits. Et tous, j'en suis sûr, nous nous retrouverons sur les principes qui sous-tendent le projet qui vous est soumis et sur les mécanismes qu'il institue.

Je vous remercie.