

Projet de loi constitutionnelle sur l'équilibre des finances publiques

DG Assemblée nationale – Mardi 3 mai 2011

Monsieur le président,

Messieurs les rapporteurs, Jean-Luc Warsmann, Gilles Carrez et Yves Bur,

Mesdames et Messieurs les députés,

Depuis quatre ans, la modernisation de nos institutions est au cœur du programme d'action du président de la République, et l'amélioration de la gouvernance des finances publiques en constitue l'un des objectifs.

Déjà conscient, lors de la révision du 23 juillet 2008, que la gestion budgétaire suppose d'anticiper l'avenir, le constituant avait ainsi instauré, à l'article 34 de notre loi fondamentale, les lois pluriannuelles de programmation des finances publiques, qui depuis lors se sont révélées être un instrument pertinent de pilotage et de maîtrise.

Il avait par ailleurs édicté, à l'article 47-2 de la Constitution, une exigence de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques.

Mais la crise économique qui a durement touché l'économie mondiale depuis 2008 a révélé la nécessité d'intensifier notre engagement pour une meilleure gouvernance de nos finances publiques. C'est un impératif économique autant que moral : car c'est par un comportement responsable dans la gestion du déficit public, que nous serons en mesure de conserver notre indépendance et notre liberté de choix. Les difficultés que nous pourrions rencontrer, à défaut, sont loin d'être hypothétiques : plusieurs pays européens y ont été confrontés de façon brutale, contraints de faire appel à l'aide internationale.

Or, Mesdames et Messieurs les parlementaires, la Constitution n'a pas pour seul objet d'organiser les pouvoirs publics et leurs relations ; elle ne dit pas seulement comment on prend le pouvoir, comment on l'exerce et comment on le quitte. La Constitution, c'est aussi l'expression du pacte social, la traduction concrète des règles et principes du vivre ensemble, qui unissent chacune et chacun d'entre nous

autour d'un projet commun. La maîtrise collective de notre destin est donc un sujet d'essence constitutionnelle.

L'OCDE, dans sa très récente « Etude économique » sur la France, a reconnu la pertinence de la trajectoire d'assainissement prévue par le Gouvernement jusqu'en 2014 ; mais elle 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 de gouvernance budgétaire. Le Gouvernement s'est engagé dans cette voie depuis plus d'un an en sollicitant l'expertise de MM. Champsaur et Cotis puis de M. Camdessus. Leurs rapports ont inspiré le projet de loi constitutionnelle qui vous est aujourd'hui soumis.

Je me réjouis que vos trois rapporteurs, MM. Warsmann, Carrez et Bur, auxquels j'adresse mes remerciements pour la qualité du travail fourni, approuvent la finalité de ce texte et la pertinence de la démarche qui le sous-tend. Encore faut-il maintenant s'accorder sur le détail du dispositif ; c'est l'objet de la discussion qui s'ouvre.

I. Mon collègue François Baroin y reviendra plus longuement, mais je voudrais d'abord évoquer les grandes lignes du dispositif présenté par le Gouvernement

La vertu en matière de déficit public suppose la mobilisation de tous. Sauf à échouer, l'effort doit être porté par chacun des acteurs institutionnels : tant le Gouvernement qui prépare le budget et l'exécute, que le Parlement qui le vote et le contrôle. C'est cette démarche qui inspire les trois grands axes de la réforme qui vous sont proposés.

1. Ainsi, ce que propose le projet de loi en instaurant un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour traiter de la fiscalité, c'est de mettre en place une coresponsabilité du Gouvernement et du Parlement concernant les fameuses « niches » fiscales et sociales. Les contraintes qui en résultent sont partagées. Pour le Parlement c'est certes une discipline supplémentaire – et d'ailleurs raisonnable – dans l'exercice de son droit d'initiative, qui dans cette matière devra, à l'avenir, être mis en œuvre dans le cadre d'un projet

de loi de finances. Mais pour le Gouvernement, c'est, inversement, l'impossibilité de prendre par ordonnance des mesures relatives à la fiscalité ou aux principes fondamentaux des ressources de la Sécurité sociale.

2. Le projet de loi innove, par ailleurs, en instituant dans notre Constitution une nouvelle catégorie de lois : les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques ». Ces lois pluriannuelles programmeront pour une période, qui devrait être d'au moins trois ans, les efforts à fournir chaque année en dépenses et en recettes. Elles fixeront la trajectoire de réduction des déficits afin de parvenir, à moyen terme, à un retour durable à l'équilibre de nos comptes publics. Elles seront adoptées selon une procédure similaire à celle des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale et seront soumises de plein droit au contrôle du Conseil constitutionnel. Je veux dire toute ma confiance dans ce dispositif tant la qualité de son contrôle en matière de finances publiques a déjà été largement prouvée.

Les objectifs fixés par la loi-cadre s'imposeront aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale qui, si elles s'en écartaient, seraient, en cas de saisine, censurées par le Conseil constitutionnel.

Le principe d'une loi-cadre et sa traduction annuelle dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, c'est l'assurance d'un engagement commun du Gouvernement et du Parlement, indispensable à la gouvernance efficace des finances publiques.

3. Le projet vise enfin à donner une valeur constitutionnelle à l'information du Parlement sur les orientations du programme de stabilité européen : il est proposé d'inscrire dans la loi fondamentale la transmission systématique au Parlement des projets de programme de stabilité, avant qu'ils ne soient adressés à la Commission européenne. Les assemblées auront bien sûr la possibilité, si elles le souhaitent, de prendre position sur les orientations retenues dans le cadre des résolutions de l'article 34-1 et des déclarations de l'article 50-1 de la Constitution.

II. Vous avez reconnu la pertinence d'un engagement constitutionnel pour l'équilibre de nos finances publiques. Néanmoins, des propositions et des objections ont été

exprimées à l'endroit de chacun des trois axes principaux de la réforme. Je voudrais y répondre brièvement pour prendre avec vous la mesure des difficultés soulevées.

1° Sur le dispositif d'encadrement des lois financières

Les questions principales portent sur le niveau de norme adéquat pour, d'une part, fixer la période minimale d'application des lois-cadres et pour, d'autre part, fixer la nature exacte des obligations qu'il reviendra aux lois-cadres d'imposer aux lois financières annuelles. Le projet de loi constitutionnelle renvoie, sur ces deux points, à une loi organique à intervenir ultérieurement.

- S'agissant d'abord de la période minimale que doit couvrir une loi-cadre :

Contrairement au Gouvernement, les trois rapporteurs proposent d'inscrire cette durée – d'au moins 3 ans dans l'état actuel de nos réflexions – directement dans la Constitution. Or, des événements récents nous l'ont malheureusement prouvé, le pragmatisme est un des atouts majeurs pour répondre aux aléas économiques et il nous semble, dans ces conditions, qu'il ne faut pas interdire au législateur organique de venir moduler, dans quelques années, la durée minimale couverte par les lois-cadres.

- S'agissant ensuite de la proposition du président Warsmann et de M. Bur d'inscrire dans la Constitution elle-même le principe selon lequel les lois-cadres comportent un objectif maximum de dépenses et un objectif minimum de recettes, qui s'imposeront aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. :elle ne pose pas de problème de principe puisque c'est bien le rôle imparti, dans notre esprit, aux lois-cadres. Je ne doute pas, à cet égard, que nous trouvions ensemble la rédaction la plus appropriée. En revanche il est clair que cela ne changerait rien à la faculté de modifier en cours de période les montants retenus dans la loi-cadre, ce qui signifie qu'il n'y a pas là un moyen de rendre le dispositif plus contraignant.

Pour la même raison, l'inscription dans la Constitution d'une obligation de rattrapage des « dérapages » ne modifiera pas la force contraignante du dispositif. S'il apparaissait impossible d'atteindre, au terme de la période d'application de la loi-cadre, les objectifs contraignants fixés, il resterait toujours possible de modifier la loi-cadre.

2° Sur le monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires : les trois commissions considèrent qu'il n'est pas nécessaire et qu'il soulève des problèmes de principe.

Je mesure parfaitement ce qu'il implique en termes de limitation de l'initiative parlementaire.

Elle limite aussi, veuillez nous en rendre justice, celle du Gouvernement : car il s'agit d'inscrire dans la Constitution les règles fixées par la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, et d'exposer ainsi à la censure constitutionnelle des dispositions introduites par le Gouvernement dans les textes non financiers.

Au reste, les avantages de cette rigueur partagée n'ont pas échappé à la commission des finances, qui a confirmé la nécessité d'examiner de telles dispositions de manière transversale et dans le cadre de vecteurs législatifs *ad hoc*.

A cette fin, le rapporteur général a formalisé une proposition alternative au monopole fiscal des lois de finances, et consistant à créer des lois de prélèvements obligatoires. Cette idée nourrira, j'en suis sûr, les débats qui s'ouvrent.

3° Sur l'examen par le Parlement du programme de stabilité avant sa transmission aux instances européennes

Les trois commissions considèrent que le Parlement doit se voir garantir, au titre de ses fonctions de contrôle, non seulement le droit d'avoir accès, avant sa transmission à la Commission européenne, au programme de stabilité, mais aussi celui de débattre et voter sur ce document.

Le Gouvernement entend cette revendication, sans toutefois qu'il soit pleinement convaincu encore de la nécessité d'ajouter un dispositif spécifique aux mécanismes de droit commun prévus aux articles 34-1 et 50-1 de la Constitution, ceux-ci

garantissant d'ores et déjà la faculté pour le Parlement de se prononcer par un vote. On perçoit d'autant moins aisément l'utilité d'une procédure particulière qu'en tout état de cause, ces documents ne sauraient faire l'objet d'amendements ni de navettes entre les deux assemblées. Toutefois le Gouvernement restera à l'écoute des parlementaires et de leurs arguments sur ce sujet.

Pour conclure, je veux rappeler que les Allemands ont inscrit dans leur constitution l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2016. Le Gouvernement vous propose une méthode différente, mais la finalité est la même.

Je suis convaincu que nos concitoyens et l'ensemble des responsables publics sont désormais parfaitement conscients que l'on ne peut plus obérer l'avenir de notre pays et de nos enfants en vivant à crédit par le creusement permanent de la dette publique.

L'inscription dans la Constitution d'un mécanisme de verrouillage des déficits publics est indispensable. Non pas pour rassurer les marchés financiers, mais pour assurer la cohésion de notre société et la solidarité entre les générations. Une application résolue et vertueuse de ce dispositif tant par le Gouvernement que le Parlement nous permettra, j'en suis convaincu, d'inverser durablement la tendance.

Je vous remercie.