

Projet de loi constitutionnel Equilibre 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, Messieurs les députés,

Depuis 4 ans, la modernisation de nos institutions est au cœur du programme d'action du président de la République. La gouvernance des finances publiques en constitue l'un des objectifs : déjà conscient que la gestion budgétaire suppose d'anticiper l'avenir, lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le constituant avait instauré les lois pluriannuelles de programmation des finances publiques, qui sont aussi la garantie d'une meilleure discipline budgétaire.

C'est ainsi qu'à l'article 47-2 de la Constitution, il est désormais écrit : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

En effet, la Constitution n'a pas pour seul objet d'organiser les pouvoirs publics et leurs relations. Elle est 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 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 : 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.

L'OCDE a reconnu dans sa très récente « Etudes économiques » sur la France, la pertinence de la trajectoire d'assainissement prévue par le gouvernement jusqu'en

2014 ; tout en soulignant 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 l'avait déjà prévu, car depuis plus d'un an nous avons engagé cette réflexion et sollicité l'expertise de MM. Champsaur et Cotis et de M. Camdessus dont les rapports ont inspiré le projet de loi constitutionnel qui vous est aujourd'hui soumis.

Mieux maîtriser nos finances publiques, tel est l'objet de ce texte, qui donne sa pleine effectivité au principe d'équilibre des comptes publics inscrit à l'article 34 de la Constitution, en dotant nos institutions des instruments appropriés pour un retour durable à l'équilibre des finances publiques.

Je me réjouis que, sur le fond, MM. les rapporteurs (Warsmann, Carrez et Bur), vous ayez tous conclu à la pertinence de la démarche de révision constitutionnelle que nous proposons. Et je veux vous remercier, avant d'entrer dans le fond des dispositions, pour la qualité du travail que vous avez conduit, dans des délais très brefs.

I. Mon collègue François Baroin y reviendra plus longuement, mais je voudrais évoquer les grandes lignes du dispositif que nous avons retenu

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 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 j'y insiste : pour le Gouvernement c'est aussi 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. Ces lois 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 ; à défaut, elles seraient 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'y inscrire 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 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 qui portent sur chacun des trois axes principaux de la réforme, je voudrais y répondre rapidement

1° Sur le dispositif d'encadrement des lois financières

Les questions principales portent sur le niveau de norme adéquat d'une part, pour fixer la période minimale d'application des lois-cadres et, d'autre part, sur l'obligation de fixer dans les lois-cadres les montants maximum de dépense et minimum de recettes à tenir pendant la période de référence.

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

Le Gouvernement a prévu qu'une durée minimale devrait figurer dans la loi organique qui sera prise en application de la présente réforme constitutionnelle. Les trois rapporteurs proposent d'inscrire cette durée –d'au moins 3 ans- directement dans la Constitution. Or, des événements récents nous l'ont malheureusement prouvé, le pragmatisme et la réactivité sont des atouts majeurs pour répondre aux aléas économiques. Faut-il vraiment s'interdire d'adopter une loi-cadre d'une durée inférieure lorsque les circonstances l'exigent ?

- Je souhaite aborder la proposition du Président Warsmann, consistant à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel les lois-cadres comportent un objectif maximum de dépenses et minimum de recettes qui s'imposera aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

S'il apparaissait impossible d'atteindre, au terme de la période d'application de la loi-cadre, les objectifs contraignants fixés, il serait toujours possible de modifier la loi-cadre.

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

Je mesure parfaitement ce que la règle du monopole des lois financières pour la création de prélèvements obligatoires implique en termes de limitation à l'initiative parlementaire.

Elle limite aussi celle du Gouvernement : il s'agit d'inscrire dans la Constitution les règles édictées par la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale. Ainsi, le Conseil constitutionnel pourra censurer les dispositions introduites par le Gouvernement dans les textes non financiers.

Cette règle doit également s'appliquer aux initiatives parlementaires. Les avantages de cette rigueur n'ont d'ailleurs pas échappé à la commission des finances qui souligne la nécessité d'examiner de telles dispositions de manière transversale et dans le cadre de vecteurs législatifs qui permettent de mesurer l'évolution des dépenses et des recettes.

Le rapporteur général fait une proposition alternative au monopole, consistant à créer des lois de prélèvements obligatoires.

- elles permettraient d'examiner les questions touchant aux prélèvements obligatoires dans une approche globale et à des moments définis.
- Toutefois, si le nombre de ces lois n'était pas limité, cette solution conduirait à un débat budgétaire quasiment permanent ce qui n'est pas de nature à conforter la visibilité et la prévisibilité en la matière.

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

Les commissions saisies considèrent que le Parlement doit débattre et voter le programme de stabilité. C'est le cas actuellement. Aussi, le gouvernement propose d'inscrire dans la Constitution la transmission obligatoire de ce document au Parlement, ce qui est une reconnaissance de son pouvoir de contrôle.

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.