

Projet de loi constitutionnelle – Equilibre des finances publiques

Sénat - Mardi 14 juin 2011

Monsieur le président,

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

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

Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Alors que les circonstances économiques ont soumis les finances publiques de l'ensemble des pays développés à des turbulences inédites, le Gouvernement est engagé, depuis quatre ans maintenant, dans une démarche d'assainissement des comptes de nos administrations et de nos régimes de sécurité sociale.

L'enjeu, nous le mesurons pleinement à la lumière des exemples étrangers : il s'agit de rester maîtres de notre destin collectif.

Cette démarche s'est d'abord traduite par un certain nombre de choix de gestion, parfois difficiles, mais adossés à des réformes de structure : je me bornerai ici à citer, à titre d'illustration, la réforme des retraites, la révision générale des politiques publiques ou encore le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux

Chacun, toutefois, en est désormais conscient : la restauration durable de l'équilibre des finances publiques exige aussi la mise en place de règles de gouvernance adaptées aux exigences de notre temps.

Comme vous le soulignez dans votre rapport, Monsieur le président Hyest, cette préoccupation n'est pas entièrement nouvelle. Elle s'est traduite, tant en droit interne que dans le cadre de la construction européenne, par un ensemble de dispositions, à différents niveaux de notre ordre normatif, destinées à fixer des règles de fond ou de comportement des acteurs des finances publiques.

Pour les collectivités territoriales, la loi a ainsi posé, de longue date, le principe de l'équilibre des comptes, entendu comme l'impossibilité d'affecter les ressources tirées de l'emprunt à des dépenses de fonctionnement.

Selon une logique analogue quoique plus limitée dans sa portée, il a été prévu, au niveau national, que les recettes de privatisation seraient exclusivement consacrées au désendettement ou à des opérations en capital.

Plus récemment, le législateur organique a en outre fixé, pour le budget de l'Etat, des règles d'affectation des surplus de recettes et, pour l'amortissement de la dette sociale, des règles temporelles d'apurement.

Au niveau communautaire enfin, un pacte de stabilité et de croissance a fixé des normes de déficit et d'endettement et créé des mécanismes de revue par les pairs et par la Commission européenne, avec les difficultés de mise en œuvre que vous connaissez.

Le projet de loi constitutionnelle que le Gouvernement soumet à votre examen aujourd'hui permet d'aller plus loin, en inscrivant dans notre Constitution un objectif de retour à l'équilibre des finances publiques et en y instituant des règles et instruments propres à en garantir le respect.

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, depuis plus de 35 ans, aucun budget n'a été à l'équilibre. Il ne s'agit évidemment pas ici de rejeter je ne sais quelle faute sur tel ou tel, d'autant que cette situation est héritée de Gouvernements et de majorités parlementaires de toutes tendances politiques. Il s'agit en revanche d'assumer ensemble nos responsabilités à l'égard des générations futures en établissant, comme le préconise le rapport Camdessus, à l'élaboration duquel a été associée votre commission des finances, une nouvelle « hiérarchie des normes financières » pour rendre juridiquement contraignants les efforts de réduction du déficit ; juridiquement contraignants, et par là-même crédibles et donc moins coûteux.

En concrétisant les propositions du groupe de travail présidé par M. Camdessus, le présent projet de loi constitutionnelle 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. L'instauration d'une norme constitutionnelle contraignante s'imposant au législateur financier apparaît en effet comme seule à même de relever les défis de la décennie à venir.

Mais, de la même manière que pour la LOLF, il y a presque exactement dix ans, un accord de l'ensemble des formations composant la représentation nationale est nécessaire pour mener à bien cette réforme. Je veux croire qu'il sera atteint.

Au cours des travaux préparatoires à notre débat, le Sénat a marqué l'importance que, comme l'Assemblée nationale, il attache aux enjeux qui le sous-tendent en s'investissant très largement dans l'examen du projet. En plus des trois commissions initialement saisies (lois, finances et affaires sociales), sont intervenues les commissions des affaires économiques et des affaires culturelles. Je tiens à vous remercier de cet engagement, qui est primordial : l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques n'est crédible que si Gouvernement et Parlement agissent ensemble : le Gouvernement, qui prépare le budget et l'exécute, et le Parlement, qui le vote et le contrôle.

En s'emparant de ce débat, le constituant est pleinement dans son rôle. 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 des travaux, je suis heureux de saluer le consensus de l'ensemble des commissions et de l'ensemble des six rapporteurs – puisque le président Arthuis et le rapporteur général du Budget co-rapportent au nom de la commission des Finances

– autour des objectifs de cette révision constitutionnelle. Ce consensus rejoint celui qui avait été observé il y a quelques semaines à l'Assemblée nationale.

De l'accord sur les objectifs à l'accord sur les modalités, il y a un pas dont je ne mésestime ni l'importance ni la difficulté. C'est tout l'enjeu de la discussion qui s'ouvre. Sur les trois sujets qui vous sont soumis, et à la lumière des travaux de l'Assemblée nationale, le consensus est à portée de main pour deux d'entre eux ; à l'évidence un plus grand chemin reste à parcourir pour le troisième. Je souhaite m'en expliquer rapidement.

1..Vos commissions ont, en premier lieu, pleinement approuvé la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Je m'en félicite car, comme l'a souligné Monsieur le rapporteur général Alain Vasselle, elles constituent le cœur de ce texte et seront l'outil essentiel pour définir, et réaliser, la trajectoire de retour à l'équilibre de nos comptes publics.

Par rapport aux lois de programmation issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, elles présenteront la caractéristique de s'imposer, du moins dans certaines de leurs dispositions, aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale annuelles. Tel sera notamment le cas du maximum de dépenses et du minimum de mesures nouvelles de recettes.

J'insiste sur le fait que la période couverte par ces lois-cadres sera, selon la rédaction issue de l'Assemblée nationale, de trois ans au moins. C'est une durée minimale qui ne fait nullement obstacle au vote d'une seule loi-cadre sur l'ensemble d'une législature.

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.

Les députés ont également précisé qu'une loi-cadre pourrait être modifiée en cours d'exécution pour s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique, selon des modalités à prévoir dans la loi organique.

Ils ont enfin 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 est complexe : elle fait 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 ; mais elle présente le mérite de garantir un contrôle constitutionnel complet, et d'assurer ainsi la crédibilité de notre démarche de retour à l'équilibre.

Sur l'ensemble de ces points et sous réserve des diverses améliorations que, comme l'ont montré les travaux de vos commissions, vous aurez à cœur de leur apporter, un point d'accord paraît pouvoir être trouvé avec votre assemblée.

2. Il en va de même pour les dispositions du projet de loi qui confèrent une valeur constitutionnelle à l'information du Parlement sur les orientations du programme de stabilité européen.

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 aux assemblées, avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne. Le texte soumis à votre examen a été complété afin de permettre aux assemblées un examen approfondi du projet de programme, qui sera transmis au moins deux semaines avant qu'il ne soit adressé aux instances communautaires.

Le projet sera également soumis à l'examen d'une commission permanente et pourra faire l'objet, à la demande du gouvernement ou d'un groupe parlementaire, d'un débat en séance. Il ferait alors l'objet d'un vote, sans que ce dernier ne puisse engager la responsabilité du Gouvernement.

Cette consécration constitutionnelle est primordiale, car le Parlement doit pouvoir être informé et formuler un avis sur des choix qui, comme chacun sait, engagent nos orientations budgétaires.

Je me réjouis donc que ce point fasse également l'objet d'un accord largement partagé sur ces bancs. Outre diverses améliorations rédactionnelles, plusieurs amendements proposent que l'ensemble des commissions permanentes puissent émettre un avis sur ce programme ou encore que celui-ci puisse donner lieu au vote d'une résolution ; le Gouvernement ne sera pas fermé à la discussion sur ces différents sujets.

3. Le texte introduit enfin une nouveauté majeure en réservant au domaine des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale un monopole s'agissant de la fiscalité et des principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale, ceci afin d'assurer la cohérence de notre stratégie de prélèvements obligatoires.

C'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.

J'ajoute qu'en modifiant les modalités de son contrôle, l'Assemblée nationale a entendu apaiser les dernières craintes qui pouvaient encore s'attacher, de ce point de vue, à ce qu'il est convenu d'appeler le « *monopole fiscal* ».

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 resterait 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 appartiendrait au Conseil constitutionnel de trancher. L'Assemblée nationale a ensuite souhaité, ce qui est peut-être moins évident, qu'à l'occasion d'une saisine sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, le Conseil soit tenu de censurer les dispositions en cause, que leur irrecevabilité ait été ou non soulevée au cours du débat parlementaire.

Ce dispositif subtil a l'inconvénient de son avantage : il est complexe. Il va de soi qu'à ce stade du débat parlementaire, le texte de ce projet de loi constitutionnelle ne saurait être considéré comme figé. Je me permets simplement d'appeler votre attention sur le fait que c'était pour l'Assemblée nationale un élément de l'équilibre d'ensemble, et qu'il faudra le moment venu se retrouver avec elle sur une vision partagée.

J'observe en tout état de cause que c'est surtout sous un autre angle que votre Haute Assemblée appréhende les conséquences du monopole fiscal. Plusieurs amendements, émanant de votre commission des lois, de votre commission des finances ou de votre commission des affaires économiques manifestent une inquiétude quant à la capacité du Parlement à examiner correctement une réforme d'ensemble, dès lors que son financement serait nécessairement séparé de son principe. Vos commissions ont élaboré, pour remédier à cette objection, plusieurs propositions alternatives. Je fais confiance au débat parlementaire et à votre esprit de responsabilité, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, pour aboutir ensemble à un compromis qui préserve l'équilibre du texte et ses objectifs et qui ne crée pas, par ailleurs, des contraintes ou des lourdeurs excessives, dont le Parlement lui-même serait la victime.

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, il faut, pour reprendre la formule du rapporteur général de votre commission des finances M. Philippe Marini en finir avec « *l'insoutenable légèreté de la dette* ». Nous ne pouvons plus retarder les choix qui, d'évidence, s'imposent à notre génération ; nous ne pouvons davantage reporter, sur nos enfants, la charge de la dette et des déficits de nos comptes publics et de nos comptes sociaux.

Le Sénat, notamment par la voix de sa commission des Finances, défend depuis longtemps le principe d'une règle d'or. Messieurs les rapporteurs, vous avez rappelé l'efficacité des choix qui ont été faits en la matière par l'Allemagne et le Royaume-Uni. S'inscrivant pleinement dans cette démarche, le Gouvernement est convaincu que le texte qu'il soumet aujourd'hui à votre examen permettra de restaurer durablement l'équilibre de nos finances publiques et qu'en tant que tel, il saura rencontrer l'adhésion de la Haute Assemblée. Nous nous accordons sur la finalité de cette réforme qui, je le répète avec force, n'a ni pour objet ni pour effet d'abaisser le Parlement. Je suis convaincu que le débat qui s'ouvre permettra de faire émerger des solutions réalistes pour en préciser les modalités.

Je vous remercie.