

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Michel MERCIER, Garde des sceaux,  
ministre de la Justice et des libertés, et de M. François  
BAROIN, ministre du Budget, des comptes publics, de la  
fonction publique et de la réforme de l'État, sur le projet de  
loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances  
publiques (n° 3253) ..... 2
- Présences en réunion ..... 13

Mardi  
12 avril 2011

Séance de 10 heures 15

Compte rendu n° 66

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence**  
**de M. Jérôme Cahuzac,**  
***Président***



*La Commission entend M. Michel MERCIER, Garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés, et M. François BAROIN, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253).*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Nous recevons M. Michel Mercier, ministre de la justice et des libertés, et M. François Baroin, ministre du budget et des comptes publics, qui viennent nous exposer le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques dont notre commission s'est saisie pour avis.

Ce projet se réfère aux travaux de la commission Camdessus mais s'en démarque sur plusieurs points. L'architecture prévue mentionne une loi organique, – dont nous ignorons et le contenu et le calendrier –, créant une loi pluriannuelle. Inférieure à la loi organique mais supérieure à la loi ordinaire puisqu'elle s'imposerait aux lois de finances et de financement, cette loi porterait sur trois ans alors que le programme de stabilité en couvre quatre. Voilà ce que j'ai cru comprendre du dispositif.

Par ailleurs, le monopole fiscal dévolu aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, s'il était adopté, entraverait le droit d'initiative que les parlementaires exercent soit par propositions de loi soit par amendements – certains vont jusqu'à dire que ce dispositif réduirait les droits du Parlement.

Enfin, comment s'articulent le programme de stabilité transmis à Bruxelles, qui porte sur quatre ans, et le programme pluriannuel, qui porte sur trois ans ? Pourquoi un tel décalage, alors même que le programme de stabilité serait transmis aux autorités communautaires sans que le Parlement ait son avis à donner, au contraire de ce qui est la règle aujourd'hui ? Je rappelle en effet que M. le ministre du budget avait appuyé la demande conjointe que M. le rapporteur général et moi-même avons faite auprès du pouvoir exécutif pour que le Parlement puisse s'exprimer sur ce programme et le voter.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez la parole.

**M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.** Conformément à la tradition, qui veut que le garde de sceaux présente les projets de loi constitutionnelle, je brosserai devant vous les grandes lignes du texte que M. François Baroin détaillera ensuite.

Le Président de la République avait placé son mandat sous le signe de la réforme. Aussi la majorité a-t-elle, dès 2008, profondément modernisé et rééquilibré nos institutions en modifiant la Constitution par un vote acquis au Congrès le 21 juillet. Mais la Constitution, loin de se limiter à organiser les pouvoirs publics, est aussi l'expression du pacte social, la traduction des règles et des principes du « *vivre ensemble* » qui nous unissent tous autour d'un projet commun. Dans cette perspective, le Gouvernement vous saisit d'un projet de loi tendant à inscrire dans la Constitution l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques et à l'assortir d'instruments propres à y parvenir.

Il s'agit d'abord d'une nécessité économique : la crise de 2008, soudaine et brutale, a frappé l'ensemble des économies mondiales et montré qu'il fallait faire preuve d'un comportement responsable dans la gestion des déficits publics. Mais c'est aussi un impératif moral si nous voulons réduire la charge transmise à nos enfants, préserver notre liberté de

choix, protéger notre modèle social et garantir notre souveraineté. Nul ne peut accepter l'idée que la France se trouve obligée, comme plusieurs pays européens, de faire appel à l'aide internationale et de subir les contraintes que cette aide implique.

L'engagement que nous vous proposons sera un pas supplémentaire dans une démarche engagée depuis 2007. Les débats sur la révision constitutionnelle de 2008 n'ont pas éludé la question de la modernisation de la gestion des finances publiques. Le constituant s'était même résolument engagé dans cette voie : l'article 47-2 de la Constitution précise que « *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* ». Déjà conscient que la gestion budgétaire doit anticiper l'avenir, le constituant a aussi instauré les lois pluriannuelles de programmation des finances publiques, qui garantissent également une meilleure discipline budgétaire. Depuis plus d'un an, pour améliorer encore la gouvernance de nos finances publiques, le Président de la République et le Gouvernement ont engagé une réflexion approfondie, éclairée par le rapport de MM. Champsaur et Cotis puis par celui de M. Camdessus.

Le projet de loi constitutionnelle qui en est issu est un projet de raison et de responsabilité. L'Allemagne a déjà inscrit dans sa 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. La vertu, en matière de déficit public, suppose la mobilisation de tous. L'effort doit être porté par chacun des acteurs institutionnels : le Gouvernement qui prépare le budget et l'exécute et le Parlement qui le vote et le contrôle. C'est cette démarche qui inspire les trois grandes réformes qui vous sont proposées.

En premier lieu, le projet de loi constitutionnelle instaure un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour traiter de fiscalité, rendant ainsi Gouvernement et Parlement coresponsables des fameuses niches fiscales et sociales. Les contraintes seront partagées. Le Parlement sera certes soumis à une discipline supplémentaire – et raisonnable – puisque son droit d'initiative s'exercera à l'avenir dans le cadre d'un projet de loi de finances, mais le Gouvernement ne pourra plus légiférer par ordonnance en matière de ressources fiscales ou sociales.

Ensuite, le projet de loi constitutionnelle innove en créant la loi-cadre. Elle engagera Gouvernement et Parlement dans une démarche conjointe de retour à l'équilibre des finances publiques à une date fixée, qui marquera le point d'aboutissement de leurs efforts partagés. Ce nouvel instrument juridique aura, dans sa partie normative, une valeur supérieure aux lois de finances et de financement ordinaires pour encadrer le montant maximum des dépenses de l'État et de la sécurité sociale, et l'enveloppe des prélèvements obligatoires, pour chacune des années de programmation.

Mon collègue François Baroin vous décrira cette mécanique et l'articulation des règles constitutionnelles avec la loi organique qui les précisera. Je me bornerai à en souligner deux caractéristiques.

D'une part, les modalités de discussion et d'adoption des lois-cadres seront, dans une large mesure, analogues à celles des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale : examen en premier lieu à l'Assemblée nationale, discussion en séance à partir du projet du Gouvernement, inscription prioritaire à l'ordre du jour ou encore possibilité d'imposer les mêmes délais. Il y a dans ce choix un souci de cohérence mais aussi d'efficacité

pour les cas, en principe exceptionnels, où l'adoption d'une loi de finances rectificative urgente devrait aller de pair avec une modification de la loi-cadre.

D'autre part, les lois-cadres seront soumises de plein droit au contrôle du Conseil constitutionnel. Il veillera ainsi à ce que la loi-cadre contienne l'ensemble des éléments obligatoires prévus par la Constitution et la loi organique, et à ce que la trajectoire de finances publiques réponde pleinement aux règles fixées par le constituant. C'est l'assurance que ces textes présenteront toutes les garanties constitutionnelles, de manière à éviter toute contestation au stade du contrôle des lois de finances annuelles. Je tiens à vous dire ma confiance dans le dispositif proposé : le Conseil constitutionnel a déjà montré, s'agissant de principes dont l'appréciation peut être délicate, telle la sincérité budgétaire, qu'il était en mesure d'exercer son contrôle.

Le même souci de responsabilité partagée de tous les acteurs institutionnels inspire la troisième et dernière réforme proposée dans ce projet de loi. Alors que jusqu'à présent, les programmes de stabilité présentés par la France à Bruxelles au titre des procédures européennes ne faisaient à aucun moment intervenir le Parlement, celui-ci en sera désormais systématiquement informé *a priori*, avec, bien sûr, la possibilité pour lui de s'exprimer dans le cadre des articles 34-1 et 50-1 de la Constitution telle qu'elle a été révisée en 2008.

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Au printemps 2010, les économistes Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis ont souligné que l'encours de la dette publique avait été multiplié par dix-huit entre 1978 et 2008, et que sa part dans le produit intérieur brut était passée de 21,1 % à 67,4 %. Au-delà de l'impact de la récession mondiale de 2008-2009, c'est bien l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics au cours des trente dernières années, notamment en période de croissance, qui a conduit à l'insidieuse dérive des finances publiques. C'est pourquoi la présentation de ce projet de loi constitutionnelle est une étape décisive dans le processus engagé en janvier 2010, lorsque, à l'issue de la première conférence sur le déficit, le Président de la République a exprimé le souhait que la France se dote d'une règle d'équilibre pour l'ensemble de ses administrations publiques et demandé à Michel Camdessus de présider un groupe de travail à ce sujet. Le Gouvernement a donné suite aux recommandations de M. Camdessus dès l'été 2010 avec le vote de la loi de programmation des finances publiques et la circulaire prévoyant le monopole fiscal des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Il s'agit maintenant de consolider ces progrès en les inscrivant dans notre Constitution, et de rendre enfin pleinement effectif l'objectif d'équilibre des comptes publics défini à l'article 34 de la Constitution. Pour ce faire, le Gouvernement propose trois séries de dispositions de nature à modifier de manière radicale la gouvernance de nos finances publiques.

Tout d'abord, le projet de loi constitutionnelle crée un instrument juridique nouveau, les lois cadres d'équilibre des finances publiques, dont les dispositions, soumises au Parlement, fixeront un cadrage financier pluriannuel que devront respecter scrupuleusement les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, sous peine d'être censurées par le Conseil Constitutionnel. L'objectif sera de garantir l'équilibre des comptes des administrations publiques à un horizon donné, en programmant année après année les efforts à réaliser, en dépenses et en recettes. Cette révision constitutionnelle vise en priorité à contraindre l'exécutif à définir, en liaison avec le Parlement, une stratégie de finances publiques précise et à prendre la mesure de l'impact financier des politiques publiques. Sur le

long terme, cette approche permettra un rééquilibrage durable de nos comptes publics, tout déficit temporaire devant être accompagné de la définition des moyens du retour à l'équilibre.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques seront soumises à un double contrôle du Conseil constitutionnel. D'une part, elles lui seront systématiquement déférées avant leur adoption ; d'autre part, il vérifiera chaque année la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à l'effort programmé en loi-cadre. Toute majorité devra désormais prendre ses responsabilités et définir son action en tenant compte d'un objectif de moyen terme d'équilibre des finances publiques.

Je tiens à saluer le rôle du groupe centriste, qui porte ces exigences depuis plusieurs années, et en particulier celui de Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot dont la contribution aura été très précieuse. Leur proposition de loi constitutionnelle de 2008 ne contient pas les mêmes dispositions que celles que nous soumettons aujourd'hui au Parlement, mais elle repose sur la même conviction et la même volonté de ne pas faire peser nos choix politiques actuels sur les générations futures.

La révision constitutionnelle vise ensuite à éviter la dispersion des dispositions fiscales et sociales dans l'ensemble des textes législatifs. Sur la base d'une circulaire adoptée le 4 juin 2010, le Gouvernement s'impose d'ores et déjà cette discipline ; il souhaite la pérenniser pour faciliter la mise en œuvre de la réforme d'ensemble des finances publiques présentée dans le projet de loi constitutionnelle. La trajectoire des prélèvements obligatoires étant fixée de manière impérative dans les lois-cadres, la cohérence commande de centraliser les mesures fiscales dans une seule catégorie de textes, pour permettre au Parlement et au Conseil constitutionnel de vérifier directement le respect des dispositions des lois-cadres.

Par ailleurs, cette rationalisation contribuera à mettre un terme au foisonnement des niches fiscales et sociales qui sont bien souvent sources de complexité, d'incohérence et de pertes de recettes pour l'État. Inscrire dans notre Constitution un monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale évitera que se poursuive l'inexorable mitage de notre système fiscal. C'est une préoccupation majeure du Gouvernement, car l'accumulation des mesures dérogoires au droit commun dans différents textes a entraîné des dépenses fiscales et sociales, respectivement supérieures à 70 milliards et à 40 milliards d'euros.

Nous n'en demeurons pas moins soucieux du droit d'initiative parlementaire en matière de recettes fiscales et sociales. C'est pourquoi le monopole prévu au nouvel article 34 n'apportera qu'une restriction formelle – et en aucun cas matérielle – à l'initiative parlementaire, qui pourra continuer de s'exercer sur tout sujet fiscal, mais pas à tout moment : uniquement dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Le troisième et dernier axe du projet consiste à inscrire dans la Constitution la transmission systématique des programmes de stabilité au Parlement, avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité. Le Parlement sera ainsi étroitement associé à la nouvelle procédure du « semestre européen », en amont de l'envoi du programme de stabilité à la Commission, fin avril, et en aval, lors de la phase d'examen de ce programme, de mai à juillet. Ces engagements forts du Gouvernement vis-à-vis du Parlement constitueront un progrès : il en résultera une information accrue et une plus grande implication des parlementaires dans le processus de maîtrise des finances publiques. En inscrivant une telle mesure dans notre Constitution, le Gouvernement montre

l'importance qu'il accorde au rôle des parlementaires dans la maîtrise et la gouvernance de nos finances publiques.

Les derniers résultats obtenus en matière de réduction du déficit public confortent la volonté sans faille du Gouvernement d'effacer au plus vite les cicatrices de la crise dans nos finances publiques. Avec ce projet de loi constitutionnelle, nous souhaitons pérenniser cette réduction et marquer une inflexion vertueuse dans la maîtrise des finances publiques.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Voilà, mes chers collègues, une excellente réforme. J'espère vivement qu'elle fera l'objet d'un consensus suffisant pour être menée à son terme par le Congrès car elle va dans le sens de l'intérêt national. Pierre Mendès-France ne disait-il pas qu'« *un pays qui n'est pas capable d'équilibrer ses finances publiques est un pays qui s'abandonne, y compris en matière de souveraineté nationale* » ?

**M. Dominique Baert.** Votre ralliement est bien tardif !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Le dernier budget en équilibre remonte à trente-cinq ans. En 1980, notre dette atteignait 20 % du PIB ; aujourd'hui, elle dépasse les 80 %. D'évidence, nous devons resserrer les contraintes pour parvenir progressivement à l'équilibre. Nous ne sommes pas les seuls : de très nombreux pays européens ont fait cet effort avant nous, et certains parmi les plus libéraux ont adopté des règles de gouvernance budgétaire beaucoup plus sévères que les nôtres.

Notre endettement, et c'est nouveau, nous rend très vulnérables. Quand, pour couvrir le déficit et remplacer la part de notre dette venue à échéance en capital, il faut chaque année trouver entre 200 et 250 milliards d'euros et que, l'épargne nationale n'y suffisant pas, il nous faut lever les deux tiers de ces fonds à l'étranger, nous n'avons d'autre choix pour asseoir la confiance en nos finances publiques que de donner des signaux forts aux marchés.

Le dispositif proposé tient compte des réalités et de la culture de notre pays, sans céder à la tentation, un moment envisagée, de nous caler sur l'Allemagne qui a inscrit dans sa Loi fondamentale l'obligation de revenir à un déficit à 0,35 % du PIB en 2016. La solution retenue, tout aussi efficace, consiste à baliser la trajectoire sur plusieurs années grâce à des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Elles prendraient le relais des lois de programmation pluriannuelle, dont je rappelle qu'elles ont été proposées par le Nouveau Centre et introduites dans la réforme constitutionnelle de 2008 par un amendement porté par la majorité. La nouveauté est que ces lois cadres s'imposeront aux lois de finances et de financement annuelles, puisqu'elles comporteront un plafond de dépenses et un plancher de recettes. Progressivement, l'un et l'autre devraient se rapprocher jusqu'à l'équilibre.

Le président Jérôme Cahuzac, membre du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, a évoqué la manière choisie pour garantir les recettes. L'introduction du monopole des lois de finances et de financement pour l'adoption de mesures de recettes fiscales ou sociales est, à mon sens, la clef de voûte de la réforme. Mais alors que depuis dix ans, ce sont surtout les gouvernements qui ont pris l'initiative des niches fiscales et sociales, la règle nouvelle pèsera sur le droit d'initiative parlementaire qui, en matière fiscale et sociale, ne pourra plus s'exercer que par le biais de lois de finances ou de financement, lesquelles sont obligatoirement d'initiative gouvernementale. Je proposerai donc demain, lors de l'examen du texte par la commission, un assouplissement qui préservera le droit d'initiative parlementaire tout en assurant une protection des recettes beaucoup plus ferme que par le passé, sans laquelle il n'y a aucun espoir de rééquilibrer les comptes.

**M. Michel Bouvard.** Le groupe UMP considère que cette réforme doit être partagée car elle est d'intérêt national. La situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui d'autres pays montre à quoi peut mener un déficit excessif des finances publiques. Ce texte équilibré a le mérite d'être moins rigide que ce qu'ont prévu nos voisins allemands tout en fixant un cap et des règles pour permettre le retour des finances publiques à l'équilibre. Mais il serait bon que, soit dans le texte lui-même, soit dans la loi organique qui suivra, l'on clarifie la question des ressources entièrement affectées à certains opérateurs et qui, dès lors, échappent au contrôle du Parlement. Je déposerai un amendement en ce sens.

**M. Pierre-Alain Muet.** Qu'aurait donné, depuis dix ans, l'application de la règle constitutionnelle que la majorité nous propose d'appliquer ? J'ai repris les chiffres : à l'exception de 2010, il n'est pas une année où elle n'aurait pas été amenée à revoter la loi de programmation pluriannuelle ! Dans ces conditions, quelle crédibilité accorder à ce texte ? Arrivé aux affaires en 2002, le Gouvernement a fait une loi de programmation en avril 2003...

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Le budget avait été totalement truqué !

**M. Jérôme Chartier.** L'exemple est vraiment mal choisi !

**M. Pierre-Alain Muet.** Reprenez-vous : je ne fais que citer les données contenues dans un rapport de M. Marini. Le programme de stabilité pour 2003-2005, voté en avril 2003, évaluait le déficit à 1,4 % du PIB pour 2002, et prévoyait un déficit de 1,3 % pour 2003 et de 0,5 % pour 2004, avec un retour à l'équilibre en 2005. En réalité, le déficit a été de 4,1 % en 2003, de 3,6 % en 2004 et de 2,9 % en 2005. Si le projet de loi dont nous débattons avait été en vigueur, le Gouvernement aurait dû, sitôt votée la loi de programmation, proposer immédiatement un autre texte pour établir le budget.

Voyons la suite : sous la présidence de M. Sarkozy, le programme de stabilité pour 2008-2010 prévoyait un déficit de 2,5 % pour 2007, de 1,8 % pour 2008 et de 0,9 % pour 2009, avec un retour à l'équilibre en 2010. En fait, le déficit a été de 2,7 % en 2007, et de 3,3 % en 2008 – ce qui a contraint la France à aborder l'année de la crise avec un déficit excessif, alors que l'Allemagne, dont le déficit était identique au nôtre en 2005, l'avait réduit à zéro en 2007.

Pour 2008, du fait de la crise, le meilleur indice à considérer est le déficit structurel. Or il est évalué entre 4 % et 5 %. Si l'on prend pour base la loi de programmation de 2007, il n'y a donc pas une année – sauf 2010, pour laquelle nous ne disposons pas encore de toutes les données –, où le Gouvernement n'aurait pas été obligé de faire procéder à un nouveau vote. Dès lors, quel sens a le projet de loi constitutionnelle ?

C'est la volonté politique et non le fait d'imposer de nouvelles règles constitutionnelles qui permet de réduire les déficits. Ainsi, au deuxième trimestre de 1997, nous avons trouvé à notre arrivée aux affaires un déficit de 3,5 % et, pour la première fois en France, la dette publique dépassait 60 % du PIB. Le Gouvernement de l'époque a respecté les objectifs de la loi de programmation en ramenant le déficit au-dessous de 1,5 % en 2001 et en réduisant la dette. Comment comprendre ce projet de loi constitutionnelle émanant d'une majorité qui n'a jamais respecté les critères de Maastricht, alors qu'ils ont une valeur quasi-constitutionnelle ? Depuis 2002, la dette publique n'a jamais été inférieure à 60 % du PIB. Les déficits ont été presque constamment excessifs. Enfin, quand la majorité a proposé des règles telles que le non-transfert à la CADES de déficits qui ne seraient pas financés, elle

y a dérogé. Comment inscrirait-elle pour ses successeurs des règles qu'elle a constamment violées ?

Bien sûr, certaines mesures du projet nous conviennent, mais elles n'imposent pas de modification constitutionnelle : il n'est pas besoin de nouvelles règles pour transmettre les programmes de stabilité au Parlement et lui permettre d'en débattre, et pas davantage pour modifier la LOLF.

Enfin, réserver le monopole de toute disposition fiscale aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale et par là au Gouvernement réduirait fortement le pouvoir du Parlement. On a mesuré les inconvénients d'un tel dispositif quand, dans le débat relatif à la réforme des retraites, toutes les mesures fiscales ont été renvoyées au projet de loi de finances. Si nous voulons que nos discussions sur les grandes réformes aient un sens, il faut éviter ce type d'écueil. Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste, si attaché qu'il soit à la réduction des déficits publics, comme il l'a montré, ne votera pas le texte.

**M. Charles de Courson.** Le groupe Nouveau Centre se félicite que le Gouvernement ait enfin retenu l'idée, soutenue depuis des années par les centristes, de faire figurer la règle d'or de l'équilibre dans la Constitution. Les Allemands ont inscrit dans la leur l'obligation de réduire le déficit fédéral en 2016 à 0,35 % du PIB, soit l'équivalent de 7 milliards d'euros, alors que le déficit de la France est de 140 milliards. C'est dire tout le chemin qu'il faudra parcourir avant de parvenir à la convergence.

Nous ne sommes pas naïfs : nous savons que l'équilibre tient à la capacité de protéger les recettes, voire de les augmenter, et de réduire les dépenses, ce qui suppose de prendre des mesures courageuses. Si la révision constitutionnelle n'y pourvoit pas, elle offrira du moins au ministre des finances un nouvel argument : celui de mettre ses collègues en garde contre une possible censure de la loi de finances par le Conseil constitutionnel. Elle l'aidera donc, ainsi que tous les élus sérieux. Je regrette donc la position du groupe socialiste, car, au-delà de nos intérêts particuliers, le texte va dans le sens de l'intérêt du pays.

Tout d'abord, nous approuvons le principe du monopole gouvernemental sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Je m'étonne que M. Muet y voie un risque de priver les membres de la Commission des lois ou des affaires sociales du droit d'introduire dans les textes des dispositions fiscales. L'expérience montre que la dispersion des dispositions fiscales et sociales dans des textes particuliers produit des catastrophes : nul ne maîtrise plus rien. L'enjeu de la mesure ne se situe pas entre nous, mais à l'intérieur du Gouvernement, puis entre le Gouvernement et le Parlement. Je m'étonne du désaccord du groupe socialiste, alors que le président de la Commission des finances a approuvé publiquement cette mesure.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Le compte rendu des travaux de la commission Camdessus mentionne mes réserves. J'ai proposé une solution intermédiaire, que je détaillerai par voie d'amendement.

**M. Charles de Courson.** Votre position se distingue donc de l'opposition de principe de M. Muet. Reste que le monopole pourrait être affiné, en y incluant la notion de dépense fiscale. J'ajoute que, si le Gouvernement possède le texte de la loi organique, il serait bon qu'il nous le transmette ; cela clarifierait notre débat sur le présent projet.

Sur la transmission préalable des programmes de stabilité au Parlement, je pense que l'approbation des groupes est unanime. Mais, pour notre part, nous souhaitons que le vote, qui est possible au titre de l'article 50-1 de la Constitution, soit rendu obligatoire, car le programme de stabilité que le Gouvernement transmet à la Commission européenne a la force d'une loi de finances, dès lors qu'il doit être respecté par les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. À ce titre, le droit d'amendement doit être reconnu au Parlement sur le projet du programme de stabilité ; à défaut, la discussion serait vidée de tout contenu. Il faut également évoquer un problème de calendrier : étant tenus par des délais très stricts, nous devons faire preuve de discipline en examinant le texte en dix jours, voire en une semaine, ce qui semble possible.

Le troisième point, plus délicat, concerne la création des lois cadres d'équilibre des finances publiques, qui se substitueraient aux lois de programmation des finances publiques. Comment les premières se situeront-elles entre les lois organiques relatives aux lois de finances et les lois ordinaires ? Ne peut-on craindre en outre des problèmes d'articulation avec d'autres lois organiques ?

Le texte doit aussi préciser la notion d'équilibre. La fermeté n'excluant pas la modération, le groupe Nouveau Centre pense que, si le recours à l'endettement doit être exclu pour financer le fonctionnement, il peut légitimement financer des investissements. Il conviendrait donc de préciser que l'équilibre à préserver concerne les dépenses de fonctionnement. À ce point du débat surgit en général l'argument selon lequel fonctionnement et investissement seraient difficiles à distinguer, l'éducation, l'armée et la culture relevant au fond d'un investissement. Si tel était le cas, la totalité du budget de l'État pourrait être financée à crédit ! L'argument se démonte de lui-même : pour distinguer les deux notions, il existe des normes comptables européennes, auxquelles se réfère le projet de pacte de stabilité. Il ne sera donc pas possible au Gouvernement de manipuler les deux concepts. Au reste, il n'entre pas un euro d'investissement dans le budget de la sécurité sociale et, dans le budget de l'État, l'investissement, même en comptant très large, c'est-à-dire en intégrant les subventions d'investissement, ne concerne que 20 milliards d'euros sur un total brut de 380 milliards.

Nous attendons des réponses des ministres sur tous ces points qui feront l'objet de nos amendements, dont l'un propose aussi que la durée des lois-cadres d'équilibre des finances publiques soit bornée par la fin de la législature, c'est-à-dire qu'elles soient de cinq ans en début de législature et que toute modification ultérieure ne concerne que la durée de la mandature qui reste à couvrir. La mesure garantirait l'autonomie politique et démocratique de chaque majorité.

**M. Daniel Garrigue.** L'équilibre est d'abord affaire de détermination politique. Si le Gouvernement veut en faire preuve, il pourrait commencer par respecter les critères du pacte de stabilité, qui lui imposent de réduire le déficit public à moins de 3 % du PIB ; il serait ainsi plus crédible. Par ailleurs, j'ai du mal admettre qu'on présente l'équilibre, qui est essentiellement affaire de choix politique, comme un dogme. S'il peut parfois représenter un idéal, on peut aussi y renoncer dans une phase de ralentissement de l'activité ou de crise, ce qui s'est produit en 2008. Dans un tel contexte, faudrait-il modifier la Constitution ? J'ajoute que le mécanisme qui régit lois d'équilibre, lois de programmation des finances publiques, programmes de stabilité et lois de finances me semble extrêmement compliqué et fragile, ce qui risque de multiplier les cas de censure par le Conseil constitutionnel.

Enfin, le nouvel article 88-8 n'apporte pas grand-chose. Dès lors que l'article 88-4 prévoit que tout document de portée législative venant de l'Union européenne doit être

renvoyé devant les assemblées, il paraît difficile que ce ne soit pas le cas des programmes de stabilité liés aux propositions de la Commission. Ce qui est indispensable, c'est un débat sur les programmes de stabilité, et le texte ne le prévoit pas. Faut-il réformer la Constitution dans ce sens ? Par ailleurs, le débat ne doit-il pas être suivi d'un vote ? La difficulté est patente, car les programmes de stabilité peuvent ensuite être remis en question, dans le cadre de l'Union, par les discussions entre le Conseil et la Commission. Peut-être le Parlement pourrait-il au moins voter une proposition de résolution.

**M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Je remercie le rapporteur général, dont je salue les travaux. Le Gouvernement ne fait que traduire les réflexions, menées depuis de longues années par les spécialistes des finances publiques, et tirer les enseignements de la crise mondiale, élément nouveau. Il ne s'agit pas de pleurer nostalgiquement le passé...

**M. Pierre-Alain Muet.** Il est trop facile de prétendre oublier ce que vous avez fait !

**M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Les temps ont changé et la crise mondiale, quoi que vous en disiez, n'est pas le fait du Gouvernement. De cette crise, tous les gouvernements responsables doivent tirer les conséquences, et nous le faisons. On a longtemps vécu avec l'idée d'un État financièrement éternel. La situation de la Grèce, de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal impose une réflexion collective et nous convaincre tous qu'une révision constitutionnelle tendant à instaurer une règle d'équilibre n'est pas une question partisane : le constat évident est que nous devons parvenir à équilibrer nos finances publiques. Pour ce faire, nous entendons modifier la Constitution. Ce qui vaut est ce qui est efficace et, à cet égard, il me semble vraiment utile de réserver les dispositions de nature fiscale aux lois de finance et aux lois de financement de la sécurité sociale. C'est l'orientation que nous prendrons, mais j'ai pris note de vos observations, et notamment les interrogations du président Jérôme Cahuzac sur la compatibilité des nouvelles règles avec le droit d'initiative parlementaire.

Je regrette vivement l'opposition du groupe SRC à ce texte. J'ajoute qu'à la lecture du projet socialiste, catalogue de dépenses supplémentaires, je comprends mal comment le parti socialiste peut plaider en faveur du retour à l'équilibre budgétaire...

**M. Pierre-Alain Muet.** Entendez-vous rédiger notre projet à notre place ?

**M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Non pas : seulement vous dire que les temps ont changé et que vous devriez tenir compte de ce que la croissance mondiale n'est plus celle dont vous aviez bénéficié. Il est impératif de maîtriser nos dépenses. J'espère emporter votre conviction car je vous sais attentif à la nécessité de préserver notre souveraineté en réduisant notre déficit.

Monsieur de Courson, l'article 12 du projet, en prévoyant que le Gouvernement adresse à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant leur transmission aux institutions de l'Union européenne, les projets de programme de stabilité établis au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne, laisse ouverte la faculté pour les assemblées d'adopter des résolutions portant sur ces projets, conformément à l'article 34-1 de la Constitution, et au Gouvernement de faire une déclaration, suivie ou non d'un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution. Le Gouvernement entend que l'engagement du Parlement soit le plus puissant possible : l'engagement national n'en sera que plus fort et plus crédible.

Le Conseil d'État ayant validé le dispositif de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, il n'y a pas de difficulté juridique particulière, non plus que de problème d'articulation avec les lois de finances et de financement.

Je n'entrerai pas dans le détail de la discussion, toujours inaboutie, sur la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. J'ai entendu la préoccupation qui s'est exprimée – l'État doit conserver sa capacité d'investir par le biais de l'emprunt pour sauvegarder l'avenir. Étant donné la situation actuelle, cela ne peut se concevoir pour les dépenses de fonctionnement. Nous devons nous fixer un objectif d'équilibre à court terme – j'entends par là de 3 à 5 ans – puis, dans ce cadre, discuter éventuellement ce qui relève, dans la comptabilité publique, des dépenses d'investissement productif d'une part, des dépenses de fonctionnement d'autre part.

**M. François Goulard.** Je considère que ce texte permettra un progrès réel. M. Muet n'est pas de cet avis, mais ses arguments s'autodétruisent : certes, par le passé, les objectifs des Gouvernements n'étaient pas respectés par les lois de finances, mais il n'y avait pas obligation de les atteindre. Désormais, ces objectifs seront contraignants, et on voit mal un gouvernement revenir devant le Parlement et affronter l'opinion publique pour modifier régulièrement des lois-cadres à peine adoptées. Le texte a donc toute sa pertinence.

Le niveau de déséquilibre des finances publiques est d'une gravité inédite. Jusqu'en 2010, on a cru pouvoir augmenter impunément le déficit public. Nous savons maintenant que les États sont vulnérables, et que tous doivent s'imposer une discipline. Cela vaut singulièrement pour la France, pays dont la dépense publique rapportée à la richesse nationale est parmi les plus élevées au monde. Ce mal français, il est indispensable de le traiter. Nous avons, certes, besoin de recettes fiscales et il serait irresponsable d'imaginer les baisser. Mais nous avons aussi un impératif : il n'est plus question seulement de « serrer les boulons », comme on prétend le faire depuis des décennies mais de réinventer nos politiques pour réduire notre dépense publique.

J'ajoute, dans le prolongement de ce qu'a dit M. Daniel Garrigue, que se posera la question de l'appréciation de ces textes par le Conseil constitutionnel. L'échafaudage projeté, complexe, sera soumis à l'appréciation du juge constitutionnel, qui ne dispose pas des outils d'analyse nécessaires pour porter des appréciations fondées. Il y a là une difficulté certaine, d'autant que ce qui nous importe n'est pas tant l'équilibre conjoncturel de nos finances publiques que leur équilibre structurel. Pour l'apprécier avec exactitude, certains plaident pour la création d'un organisme plus restreint que le Conseil d'analyse économique, où siègeraient des experts en finances publiques et des économistes, apte à analyser l'évolution de notre économie, ses conséquences pour les finances publiques et les mesures fiscales et budgétaires arrêtées par le Parlement. La question est d'importance ; elle doit être travaillée.

**M. Dominique Baert.** Je trouve pittoresque que la majorité cherche à se draper dans les habits d'une vertu budgétaire qu'elle a outragée avec constance des années durant. Monsieur le ministre du budget, si les règles dont vous dessinez les contours venaient à être adoptées, vous engagez-vous à les appliquer dès la loi de finances pour 2012 ?

**M. Hervé Mariton.** Il s'agit, indique l'article premier du projet, d'assurer l'équilibre des comptes. Fort bien, mais le texte que nous voterons sera très différent selon la compréhension que l'on a du mot « équilibre ». Parle-t-on d'un équilibre structurel, ou non ? Au fil des lois de finances, les Gouvernements ont soumis à l'examen du Parlement des agrégats dissemblables selon les années. Ces fluctuations montrent que l'« équilibre » des

comptes peut s'entendre de différentes manières, et que l'on peut vider la notion de son sens ou, à l'inverse, la rendre trop contraignante. Le concept, aussi intéressant soit-il, doit être défini ; à ce jour, il ne l'est pas ; des éclaircissements seront indispensables, car la question se posera et dans la loi-cadre et dans la loi constitutionnelle.

**Mme Aurélie Filippetti.** M. le rapporteur général nous a fait le plaisir de citer Pierre Mendès-France. Poursuivant dans cette voie, je vous invite à vous plonger dans *Souvenirs et solitude*. Vous lirez ce que dans cet ouvrage écrit alors qu'il était emprisonné, Jean Zay disait de l'obsession de l'équilibre budgétaire qui avait saisi tous les gouvernements d'avant-guerre : « *Le premier résultat de cet état de choses a été la paralysie gouvernementale. Par peur de compromettre l'équilibre budgétaire – cet idéal constamment entrevu, jamais atteint –, il était devenu impossible de réaliser la moindre réforme, de faire aboutir la plus petite innovation. Devant tout projet, se dressait comme un mur le « non possumus » du directeur du budget retranché rue de Rivoli dans son blockhaus de papier, armé de ses additions et de ses statistiques* »...

**M. Jean-Yves Cousin.** J'approuve pleinement l'objectif d'équilibre des finances publiques, mais une question reste pendante : que fait-on quand une crise très grave, semblable à celle que nous venons de connaître, contraint à des efforts de relance qui imposent un déficit ?

**M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.** Les indicateurs de l'équilibre seront des plus simples : il suffira de déterminer si le Gouvernement respecte le plafond pour les dépenses et le plancher des recettes. Par ailleurs, j'appelle votre attention sur le fait que le projet ne fixe pas de date – ce qui aurait été encore plus contraignant –, laissant à l'exécutif et au législateur le soin d'en décider. Le projet définit les moyens de parvenir à l'équilibre souhaité.

Pour le reste, il me paraît que tout a été dit. Le Gouvernement étudiera avec attention les propositions alternatives que lui feront vos commissions.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Messieurs les ministres, je vous remercie.

\*  
\*      \*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 12 avril 2011 à 10 h 30

*Présents.* – M. Dominique Baert, M. Claude Bartolone, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Flory, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Arlette Grosskost, M. Patrick Lemasle, M. Hervé Mariton, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Hervé Novelli, M. Nicolas Perruchot, M. Camille de Rocca Serra, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Michel Vergnier

*Excusés.* – M. Pierre Bourguignon, M. Richard Dell'Agnola, M. Nicolas Forissier, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Victorin Lurel, M. Jean-François Mancel, M. Patrice Martin-Lalande

