

Réforme de la Constitution: supprimons l'article 40

di Didier Migaud e Jean Arthuis, Presidenti delle Commissioni Finanze dell'Assemblea nazionale e del Senato

A l'heure où s'engage le débat sur une réforme constitutionnelle qui a pour ambition de revaloriser le rôle du Parlement dans des proportions inédites, il est un aspect de l'initiative parlementaire trop méconnu, de nouveau laissé dans l'ombre, et dont nous pensons pourtant qu'il est l'une des clés de la réforme : les limites financières au droit d'amendement des députés et sénateurs sur tous les textes qu'ils examinent.

De quoi s'agit-il ? Chacun sait qu'à l'occasion de la discussion d'un texte de loi, la Constitution prévoit que les membres du Parlement et le gouvernement aient le droit d'amendement. On sait moins que la Constitution de 1958 a instauré de profondes inégalités dans l'exercice de ce droit entre le gouvernement et les parlementaires, au détriment de ces derniers. La plus importante résulte de l'article 40 de la Constitution, qui a ôté aux députés et sénateurs l'initiative de la dépense publique. Aucun amendement parlementaire qui aurait pour effet d'augmenter les dépenses publiques n'est recevable.

S'agissant des prélèvements obligatoires, les amendements du Parlement sont recevables à condition que ceux-ci n'aient pas pour effet de dégrader les comptes publics. Belle précaution, pleine de sagesse, qui ne peut a priori que conforter les partisans d'une prise au sérieux de la gestion des finances publiques. La portée de cet article est immense, et nous sommes d'autant mieux placés pour le savoir que c'est au président de la commission des finances de chaque Assemblée que revient, en pratique, le privilège ambigu de censurer les initiatives coûteuses de ses collègues, sous l'éventuel contrôle ultérieur du Conseil constitutionnel.

Cela dure depuis près de cinquante ans, et les gouvernements, de droite comme de gauche, se sont bien gardés de remettre en question cette forme d'autocensure parlementaire qui leur évite des discussions douloureuses en séance. Mais on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution. Le Comité Balladur ne s'y était d'ailleurs pas trompé, qui avait préconisé une modification de cet article aboutissant de facto à le vider de sa substance. En proposant son abrogation pure et simple à l'occasion de la révision constitutionnelle, nous estimons que la réforme y gagnerait triplement : elle irait au bout de la logique du rééquilibrage institutionnel, mettrait un terme aux effets pervers de l'article 40 pour nos finances publiques et responsabiliserait les membres du Parlement dans ce domaine.

Rééquilibrer sans faux-semblant les pouvoirs respectifs du gouvernement et du Parlement dans la procédure législative suppose de rendre au Parlement une pleine responsabilité en matière budgétaire, ce qui, en l'état actuel de l'application de la Constitution, ne peut guère s'obtenir que par l'abrogation de l'article 40.

Députés et sénateurs doivent pouvoir débattre en toute liberté, et donc en pleine responsabilité, de propositions en dépenses ou en recettes, à charge pour le gouvernement de s'y opposer publiquement s'il le souhaite, et le cas échéant d'user, pour faire prévaloir son point de vue, des multiples articles de procédure qu'offre par ailleurs la Constitution de la Ve République (vote bloqué, article 49 alinéa 3, etc.). Quelle cohérence la réforme actuelle aurait-elle d'ailleurs, si elle

devait permettre à la commission d'élaborer elle-même le texte discuté en séance... mais sans pouvoir en modifier les paramètres financiers ? Cette liberté pourrait s'inscrire, en outre, dans le cadre de l'engagement public fort représenté par les lois de programmation des finances publiques, que la révision constitutionnelle devrait pouvoir autoriser et qui seraient le point d'ancrage de tous les projets et propositions de loi ultérieurs.

Peut-être n'irions-nous pas jusqu'à suggérer l'abrogation de l'article 40 si nous n'en connaissions les effets pervers. En soi en effet, une règle protectrice des finances publiques nous semble vertueuse ; mais la règle telle qu'elle a été conçue et appliquée depuis près de cinquante ans conduit à des résultats pour le moins curieux.

Le président Paul Reynaud avait livré au moment des travaux préparatoires de la Ve République la prophétie suivante : "Les parlementaires vont devenir des économistes devant un gouvernement dépensier." Les parlementaires sont devenus des "sages budgétaires" : à l'Assemblée comme au Sénat, entre 4 % et 8 % des amendements parlementaires sont déclarés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution, ce qui représente un taux très faible. Pourtant, la dette publique atteint plus de 1 200 milliards d'euros en 2007, et les dépenses publiques représentent chaque année plus de la moitié des richesses créées dans notre pays. (...) Ces dépenses publiques ont augmenté de 20 points de PIB depuis 1958. En matière de vertu budgétaire, l'article 40 de la Constitution n'a donc pas eu l'efficacité recherchée.

En outre, il est loisible à un parlementaire de proposer par amendement une diminution de plusieurs milliards d'euros du produit d'un impôt quel qu'il soit, s'il compense, pour la forme, cette initiative par une taxe additionnelle sur les tabacs. Il lui est en revanche interdit de soumettre à discussion la possibilité, pour une commune, de prendre une initiative de quelques centaines de milliers d'euros, pour investir et créer de l'emploi... L'article 40 est donc devenu à bien des égards une "machine à créer de la dépense fiscale". Il accrédite au surplus l'idée dangereuse selon laquelle, en matière de déficit public, la dépense fiscale n'aurait pas le même impact que la dépense budgétaire.

Loin de responsabiliser les parlementaires en les rendant attentifs à la dépense publique, l'article 40 les a tenus en marge de leurs obligations. C'est en leur rendant la liberté d'initiative qu'ils mesureront et assumeront la plénitude de leurs responsabilités. Depuis le renouveau de la discussion budgétaire en 2005, les parlementaires ont d'ailleurs démontré leur capacité à élaborer des redéploiements de crédits et à pouvoir en conséquence être traités en acteurs financièrement responsables.