

Séance du lundi 26 octobre 2009

Après l'article 33

**Daniel Garrigue demande que les emprunts publics ne servent à couvrir que les déficits et la dette.**

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Garrigue, pour soutenir l'amendement n° 200.

**M. Daniel Garrigue.** Cet amendement tend simplement à rappeler quelques principes essentiels applicables à toute politique d'émission d'emprunts publics.

Nos déficits et notre endettement ne cessant de s'aggraver, la logique veut que les émissions d'emprunts soient prioritairement consacrées au financement de ces déficits et à l'atténuation de la charge de cette dette. J'observe du reste que les grands emprunts émis dans le passé ont généralement eu pour objet de redéployer la dette publique pour nous donner un peu d'oxygène, et non de l'alourdir encore.

Madame la ministre, monsieur le ministre, vos services disposent d'un outil extrêmement efficace : l'agence France Trésor, qui a su développer ces dernières années une politique de gestion de la dette publique fondée sur des produits généralement fongibles, bien déployés dans le temps, et une politique d'émission qui tient compte des circonstances les plus favorables. Serait-il vraiment opportun de lancer un emprunt qui romprait avec cette politique ?

On parle beaucoup de la nécessité de soutenir les secteurs porteurs d'avenir ; mais nous avons déjà tous les outils pour le faire, du Fonds spécial d'investissement à l'Agence nationale de recherche en passant par l'action d'OSÉO au plus près du terrain. J'ai en outre défendu la semaine dernière un amendement proposant d'affecter une plus grande part du produit de l'assurance-vie aux jeunes entreprises et aux PME les plus innovantes. Vous avez repoussé cet amendement ; j'espère que vous le ferez reprendre par l'un de nos collègues du Sénat et que vous l'accepterez alors.

Si l'on veut vraiment faire de la relance par l'emprunt, même si cela est devenu très difficile à l'échelon national, on aurait pu le faire au niveau européen. En effet, si l'Union européenne n'a pas la capacité d'emprunter, la Banque européenne d'investissement en dispose et aurait pu en faire un usage efficace, notamment autour des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Mon amendement tend donc à rappeler que les principes d'unité et d'universalité budgétaires s'appliquent à la gestion des émissions d'emprunts publics comme à toutes les dépenses et recettes du budget. Il vise en outre à nous prémunir contre des dérives qui risqueraient de porter préjudice à l'unité et à l'évolution de nos finances publiques.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilles Carrez**, *rapporteur général*. La commission n'a pas adopté cet amendement.

Nous avons discuté de la nécessité pour l'État de recourir à l'emprunt, y compris à court terme, afin de faire face à une forte baisse des recettes par rapport aux prévisions, comme celle que nous avons connue cette année ; ainsi, au lieu de 50 milliards, l'impôt sur les sociétés en a rapporté moins de 20. Il faut bien que l'État puisse combler l'écart ; voilà pourquoi il fait appel au marché financier.

Or l'amendement de M. Garrigue liait la possibilité d'emprunter au déficit prévisionnel, ce qui représentait une contrainte excessive. Je sais qu'il a été corrigé mais, même dans sa nouvelle rédaction, il fait peser sur l'État une trop forte contrainte.

S'agissant de l'emprunt, nous avons beaucoup progressé depuis la LOLF, en 2001. Auparavant, en effet, le budget de l'État ne portait pas trace de l'emprunt : le remboursement en capital, par exemple celui de la dette, étant traité en opération de trésorerie, il n'apparaissait pas parmi les dépenses, à la différence de ce qui avait cours pour les budgets des communes. Depuis la LOLF, nous adoptons chaque année en loi de finances initiale ce que l'on appelle un tableau de financement, dans lequel nous autorisons une variation maximale de la dette de l'État.

Néanmoins, ce tableau n'est évidemment pas apprécié au jour le jour, mois par mois, mais en fin d'année, afin de permettre de mobiliser des dépenses au fur et à mesure. Car si les recettes ne rentrent pas toujours au rythme espéré, les dépenses, elles, sont souvent rigides – du fait de la masse salariale ou des interventions – et il faut bien pouvoir faire la soudure. Voilà pourquoi l'on recourt à l'emprunt.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth**, *ministre du budget*. La réponse du rapporteur général est très éclairante. Monsieur Garrigue, nous aurons cette discussion lorsque nous débattrons du grand emprunt...

**M. Gérard Bapt.** Mais il est dans le texte !

**M. Éric Woerth**, *ministre du budget*. ...et en traduirons le lancement dans des textes financiers. J'imagine que vous aurez bien des choses à en dire, droite et gauche confondues, et le débat sera intéressant.

Je préciserai plusieurs règles, que j'ai déjà évoquées avec la commission des finances, soit à ce moment, soit lors de l'examen de la loi de programmation trisannuelle – dont j'espère qu'il aura lieu avant le printemps –, afin de nous doter de repères pour l'avenir en matière de gouvernance de nos finances publiques.

Nous aurons donc ce débat, et je souhaite que nous le préparions très activement...

**M. Didier Migaud**, *président de la commission des finances*. Nous sommes prêts !

**M. Éric Woerth**, *ministre du budget*. ...avec votre commission des finances et avec le Sénat.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Garrigue.

**M. Daniel Garrigue.** Je n'ai été convaincu ni par le rapporteur général ni par le ministre.

L'objet de mon amendement n'était évidemment pas d'empêcher l'État d'émettre des emprunts, ni de plafonner cette émission. Il s'agissait seulement de proposer que les emprunts émis en 2010 ne puissent être consacrés qu'au financement du déficit budgétaire ou de la dette publique.

Or le grand emprunt, dont nous devons parler dès aujourd'hui, constitue un écart majeur par rapport aux règles d'unité et d'universalité budgétaires que je viens de rappeler (*Approbatons sur les bancs du groupe SRC*) : en créant des recettes, il va nous contraindre à établir un véritable budget bis. Pour éviter cette situation, il aurait fallu inclure le grand emprunt dans ce projet de loi de finances.

**M. Michel Sapin.** C'est plein de bon sens !

**M. Daniel Garrigue.** En réalité, on va créer d'autres dépenses qui aggraveront le déficit et la dette publique au lieu de les financer. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Cahuzac.

**M. Jérôme Cahuzac.** Daniel Garrigue a raison. Et je comprends pourquoi ni le rapporteur général ni le ministre ne souhaitent débattre du grand emprunt : ils ne disposent d'aucun élément leur permettant d'en parler !

Là est l'anomalie fondamentale : nous, parlementaires, examinons et allons peut-être voter cette loi de finances pour 2010 sans rien savoir de ce que sera la véritable loi de finances, qui nous sera soumise lorsque les arbitrages relatifs au grand emprunt auront été rendus, au terme des travaux d'une commission où ne siège plus aucun élu ! C'est une dépossession de la représentation nationale (*Approbatons sur les bancs du groupe SRC*) : c'est au Parlement qu'il eût fallu en discuter et, le cas échéant, en décider, car c'est ici que l'on vote le consentement à l'impôt, c'est ici que l'on envisage et que l'on décide la dépense publique et les dépenses d'avenir.

Daniel Garrigue a donc raison d'essayer d'imposer quelques règles contraignantes afin de ramener le pouvoir, c'est-à-dire, en réalité, le Président de la République, à une position certes plus

traditionnelle, mais à nos yeux bien plus juste et bien moins dangereuse. Aujourd'hui, on confie à des personnes actuellement dépourvues de légitimité le soin de définir l'avenir du pays : tel n'est pas leur rôle.

En outre, lors de l'examen de l'article d'équilibre, nous allons voter un déficit de 116 milliards d'euros, un stock de dette de 84 %, un déficit public de 8,5 % ; mais ces chiffres ne veulent rien dire, puisqu'ils seront de toute façon modifiés par le grand emprunt – de 1 % si l'emprunt représente 20 milliards d'euros, de 5 % s'il atteint 100 milliards. On sait que Henri Guaino – qui est aussi prolix que sa légitimité est contestable – souhaite un grand emprunt de 100 milliards. On se demande du reste au nom de quoi et au nom de qui il s'exprime aussi catégoriquement. Ces 5% supplémentaires porteraient la dette à 90 % du PIB ; et cela se discute hors de cette enceinte, sans même qu'un parlementaire soit consulté ?...

Daniel Garrigue a donc parfaitement raison, j'y insiste, de soulever cette question, qui doit l'être à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances...

**M. Michel Sapin.** Ils sont tous d'accord !

**M. Jérôme Cahuzac.** Ou alors, mes chers collègues, acceptons que les sujets les plus importants, qui concernent l'avenir de notre pays, ne soient désormais plus discutés que dans la presse, sur les plateaux de télévision lors d'entretiens incontrôlables ou, pire, dans la rue !

Vous êtes les premiers à regretter que certaines décisions soient prises après des manifestations de rue que vous jugez peu républicaines et qui se déroulent parfois, en effet, dans des conditions contestables. Que n'avez-vous le même réflexe lorsque vous entendez des personnes dénuées de toute légitimité vous commander de faire un choix aux prémisses duquel vous n'avez pas été associés ? Daniel Garrigue a raison et nous voterons son amendement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Chartier.

**M. Jérôme Chartier.** Mercredi soir, nous allons pouvoir, pendant plus de deux heures lors d'une réunion conjointe des commissions de l'Assemblée, auditionner M. Michel Rocard et M. Alain Juppé, que le Président de la République a chargés de coprésider la commission sur l'emprunt national. Chacun pourra alors s'exprimer. J'ai bien entendu les arguments de Daniel Garrigue. Le débat qu'il appelle de ses vœux, nous l'aurons sans doute le moment venu, c'est-à-dire le jour où nous saurons quelle est la forme de ce grand emprunt – car, pour l'instant, nous l'ignorons – et quel est son montant, qui, pour l'instant, n'est pas défini.

**M. Michel Sapin.** Après ! Le jour d'après !

**M. Gérard Bapt.** Après que nous aurons voté !

**M. Jérôme Chartier.** Chacun pourra ensuite faire connaître son point de vue, ce qui, en République, paraît logique.

**Mme Marylise Lebranchu.** Avant la loi de finances, pas après !

**M. Jérôme Chartier.** Et le Parlement ne sera pas seul à s'exprimer, mais tous les responsables politiques, économiques et sociaux le feront. Je découvre fréquemment dans la presse ou dans des courriers qu'on m'envoie la position de tel ou tel leader syndical sur l'orientation ou sur l'objet du grand emprunt. À la bonne heure ! Que le débat ait lieu ! Il aura lieu dans l'hémicycle et, avant cela, en commission, dans quarante-huit heures.

Est-il utile de définir, dès aujourd'hui, ce que sera le cadre du grand emprunt ? Je ne le crois pas. Le moment n'est pas venu. Je ne doute pas que ce débat dans l'hémicycle se tiendra très vite, dans quelques semaines. Que le processus s'engage, que le contenu soit défini et que chacun nourrisse le débat : cela me semble parfaitement légitime dans une démocratie.

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Cahuzac.

**M. Jérôme Cahuzac.** Merci de me redonner la parole, monsieur le président : je n'en abuserai pas. Difficile de retrancher quoi que ce soit aux propos de Jérôme Chartier qui confirme le procès que Daniel Garrigue, par son amendement, et nous-mêmes en le soutenant, nous instruisons. M. Chartier vient de décrire précisément ce que nous dénonçons. Nous allons voter, demain, le projet de loi de finances et nous commencerons à auditionner les supposés responsables du grand emprunt le lendemain. Nous voterons donc la loi de finances sans savoir ce qu'elle sera en réalité. C'est bien ce que nous déplorons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. Jérôme Chartier.** Ce sont deux choses différentes !

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Garrigue.

**M. Daniel Garrigue.** Nous avons voté, l'an dernier, une réforme constitutionnelle qui avait, en principe, pour objet de renforcer les pouvoirs du Parlement.

**M. Jean-Louis Idiart.** Nous, nous ne l'avons pas votée !

**M. Daniel Garrigue.** Or, à longueur de débats, nous constatons que, en réalité, on ne fait que revenir sur les pouvoirs du Parlement, que ce soit avec le temps programmé ou avec la présence des ministres en commission lors de l'examen des projets de loi. On dessaisit à présent le Parlement de toute une partie du débat budgétaire et du débat sur les finances publiques. On nous consulte sur le projet de loi de finances en sachant très bien que, dans quelques jours, on nous proposera quelque chose qui aura peut-être des répercussions considérables sur le financement de l'économie et qui ne figure pourtant pas dans la loi de finances. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Didier Migaud,** *président de la commission des finances.* L'amendement de notre collègue Garrigue a le mérite de poser de nouveau la question du grand emprunt et de sa liaison avec l'année 2010. Nous sommes plusieurs à nous être exprimés à ce sujet dans le cadre de la discussion générale et à avoir remarqué qu'il était un peu curieux d'examiner un projet de loi de finances alors même que se prépare quelque chose qui ne va pas manquer d'avoir un impact sur les finances publiques. J'ai été surpris d'entendre l'autre jour un conseiller, Henri Guaino, dire : « Le Président de la République ne souhaite pas augmenter les impôts, nous allons donc emprunter. » (*Rires sur les bancs du groupe SRC.*) Tout le débat est dans ce raccourci. Dans la mesure où nous avons quelques limites en matière de dépenses et où s'est manifestée une certaine volonté de restreindre le niveau des recettes, il faut bien, si nous voulons assumer quelques dépenses nouvelles, trouver des modalités de financement. Mais un emprunt, ce n'est pas une recette budgétaire.

**Un député du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** C'est une recette remboursable !

**M. Didier Migaud,** *président de la commission des finances.* C'est d'ailleurs toute la difficulté, et peut-être faudra-t-il le préciser à quelques-uns : l'impôt et l'emprunt, ce n'est pas tout à fait la même chose. Nous aurons, je pense, l'occasion d'y revenir, mais c'est le grand mérite de l'amendement de notre collègue Garrigue de nous le rappeler.

Quant à l'audition conjointe, cette semaine, de M. Michel Rocard et de M. Alain Juppé par la commission des finances et la commission des affaires économiques, elle a été organisée autant à leur demande qu'à la nôtre. Ils ont, en effet, souhaité voir eux-mêmes comment la représentation nationale pouvait raisonner par rapport à ces sujets.

**M. Gérard Bapt.** Sont-ils d'accord entre eux ?

**M. Didier Migaud,** *président de la commission des finances.* Il va de soi que nous aurons à en débattre en décembre, en janvier ou en février,...

**M. Jérôme Cahuzac.** Eux-mêmes ne le savent pas !

**M. Gérard Bapt.** Aux ides de mars ! Ce sera la mort des finances publiques !

**M. Didier Migaud**, *président de la commission des finances*. ...à l'occasion de ce qui devra de toute façon être un nouveau texte financier. C'est bien le côté cocasse de cette situation, qui résulte d'une certaine communication. Le problème, c'est quand la communication a des répercussions en matière budgétaire et financière. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Éric Woerth**, *ministre du budget*. Les conseillers conseillent et le Gouvernement gouverne. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*) Cela ne fait pas l'ombre d'un doute, c'est ainsi que cela doit fonctionner, et c'est ainsi que cela fonctionne dans le gouvernement de François Fillon, sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Ce budget n'est entaché d'aucune insincérité. On nous a dit, dans la discussion générale, que, le grand emprunt n'y figurant pas, le budget n'était pas sincère. Mais n'est-il pas bon de terminer le débat budgétaire avant d'en reparler ? Ce qui aurait été anormal, ç'aurait été d'intégrer le grand emprunt dans la loi de finances, car le débat est loin d'être terminé, puisqu'il va commencer. Jérôme Chartier l'a fort bien dit : il se déroulera dans cet hémicycle comme au Sénat. On peut être contre, nous sommes là pour débattre, mais une commission travaille, le Gouvernement fera des propositions et tout cela fera l'objet de décisions nationales sur la nature du grand emprunt, sur ses modalités, sur son utilité, sur les thèmes qu'il doit servir, sur les dossiers qu'il doit financer. Après quoi nous en aurons la traduction législative dans un texte financier qui vous sera proposé, monsieur le président de la commission des finances, dans les mois qui viennent, probablement au début de l'année prochaine. Nous aurons bien, alors, un budget qui aura été rectifié. L'année dernière, pour nous adapter à la crise, nous avons fait quatre collectifs. Nous nous adapterons à une politique différente, qui sera le fruit d'un débat sur l'avenir de la France et sur les secteurs que nous considérons comme très porteurs. Chacun y prendra part.

M. Garrigue dit que, dans cette affaire, le pouvoir du Parlement est piétiné. Mais le Parlement n'a jamais eu autant de pouvoirs ! (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe SRC.*) Vous êtes parlementaire depuis bien longtemps, monsieur Garrigue, et vous savez que jamais les pouvoirs du Parlement n'ont été aussi importants qu'aujourd'hui. À l'époque où ils étaient moins importants, vous ne vous en plaigniez pas. Je suis donc assez surpris que vous vous plaigniez aujourd'hui. Il y a 36 000 manières de prouver ce que je dis. Il suffit de se référer à la Constitution ou au règlement de l'Assemblée nationale.

**M. Michel Sapin.** Ce ne sont pas les textes qui comptent, c'est la pratique !

**M. Éric Woerth**, *ministre du budget*. Regardez la Constitution. Les contre-pouvoirs n'ont jamais été aussi importants en France !

**M. Michel Sapin.** En Union Soviétique aussi, elle était belle, la Constitution !

**M. Éric Woerth**, *ministre du budget*. Il y a un pouvoir fort et il y a des contre-pouvoirs forts : c'est bien naturel. Que vous vouliez en faire toujours plus, je le comprends, mais c'est au Gouvernement de vous proposer des textes. Il y en aura un sur le grand emprunt. Chaque chose en son temps.

**M. le président.** La parole est à M. Claude Bartolone.

**M. Claude Bartolone.** Je comprends, monsieur le ministre, que vous ayez regardé pendant toute votre intervention le groupe de la majorité, parce que j'ai entendu, aussi, le président du groupe UMP dire que, avant de se précipiter sur ce grand emprunt, il fallait faire attention, qu'il fallait regarder de près les niches, notamment les 65 milliards d'avantages accordés aux entreprises.

**M. Michel Sapin.** Il a raison !

**M. Claude Bartolone.** Quel est l'endroit où l'on doit se poser la question, si ce n'est l'Assemblée nationale, au moment du budget ?

Je ne voudrais pas avoir l'air d'insister, mais je vous renvoie à la question que, au chapitre premier de son rapport général, Gilles Carrez pose, avec un certain art de l'euphémisme : « Comment éviter un endettement public de 100 % du PIB ? » Quand le rapporteur général du budget se pose ce genre de question, quand le président du groupe UMP formule de telles interrogations, on est en droit de considérer que le grand emprunt aurait dû être examiné au moment de la discussion budgétaire.

*(L'amendement n° 200 n'est pas adopté.)*