

N° 568

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mai 2011

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'équilibre des finances publiques,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. Yves Détraigne, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3253, 3329, 3330, 3333 et T.A. 655

Sénat : 499 (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE CHOIX D'UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS</b> .....	11
<b>A. LA PLACE CROISSANTE DES RÈGLES BUDGÉTAIRES DANS LES SYSTÈMES JURIDIQUES EUROPÉENS</b> .....	11
1. <i>Une règle commune bientôt renforcée : le pacte de stabilité</i> .....	11
2. <i>Le choix de règles budgétaires nationales contraignantes</i> .....	13
a) L'Allemagne: de la consécration constitutionnelle d'une règle d'or des finances publiques à celle de « freins à l'endettement ».....	13
b) Le Royaume-Uni : un recours à la loi pour définir les principes de limitation de l'endettement.....	15
c) Une voie sur laquelle la France s'est déjà largement engagée.....	15
<b>B. L'ULTIME RECOURS AU DROIT POUR SURMONTER UNE INCAPACITÉ À JUGULER L'EMBALLLEMENT DE LA DETTE</b> .....	17
1. <i>Des déficits mal contenus, une dette qui s'accumule</i> .....	17
2. <i>Le choix de la contrainte par nécessité</i> .....	19
<b>II. UN DISPOSITIF COERCITIF AUX CONSÉQUENCES DÉTERMINANTES POUR LE PARLEMENT</b> .....	21
<b>A. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN CADRE CONSTITUTIONNEL PRÉCIS ET CONTRAIGNANT</b> .....	21
1. <i>Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, nouvel échelon de la hiérarchie        des normes</i> .....	21
2. <i>Le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière        de prélèvements obligatoires</i> .....	24
3. <i>Le vote annuel du Parlement sur le projet de programme de stabilité</i> .....	25
<b>B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DÉFINIR UN DISPOSITIF EFFICACE ET RESPECTUEUX DES DROITS DU PARLEMENT</b> .....	26
1. <i>Substituer au monopole un dispositif d'exclusivité des lois financières pour l'entrée        en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires</i> .....	27
2. <i>Préciser le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques</i> .....	29
3. <i>Organiser l'examen conjoint par le Conseil constitutionnel des lois de finances et de        financement de la sécurité sociale de l'année</i> .....	30
4. <i>Ouvrir la discussion sur le projet de programme de stabilité à toutes les commissions        intéressées</i> .....	31
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	33
• <b>Article premier</b> (art. 34 de la Constitution) <b>Création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques - Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires</b> .....	33
• <b>Article 2</b> (art. 39 de la Constitution) <b>Examen en premier par l'Assemblée nationale des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	43
• <b>Article 2 bis</b> (art. 41 de la Constitution) <b>Contrôle du respect du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires au cours de la procédure parlementaire</b> .....	44

• <i>Article 3</i> (art. 42 de la Constitution) <b>Règles relatives à la discussion en séance des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	46
• <i>Article 4</i> (art. 46-1 nouveau de la Constitution) <b>Modalités de vote des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	47
• <i>Article 5</i> (art. 47 de la Constitution) <b>Subordination de l'adoption définitive des lois de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année considérée</b> .....	50
• <i>Article 6</i> (art. 47-1 de la Constitution) <b>Subordination de l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice considéré</b> .....	52
• <i>Article 6 bis</i> (art. 47-2 de la Constitution) <b>Extension de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement à la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques</b> .....	53
• <i>Article 7</i> (art. 48 de la Constitution) <b>Inscription par priorité à l'ordre du jour des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	53
• <i>Article 8</i> (art. 49 de la Constitution) <b>Possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur l'adoption d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	54
• <i>Article 9 bis</i> (art. 61-2 nouveau de la Constitution) <b>Examen par le Conseil constitutionnel des dispositions méconnaissant le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale</b> .....	60
• <i>Article 10</i> (art. 70 de la Constitution) <b>Avis du Conseil économique, social et environnemental sur les lois-cadres d'équilibres des finances publiques</b> .....	63
• <i>Article 11</i> (art. 72-2 de la Constitution) <b>Monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale et de compensation des transferts, création ou extension de compétence des collectivités territoriales</b> .....	63
• <i>Article 12</i> (art. 88-8 nouveau de la Constitution) <b>Transmission du programme de stabilité au Parlement et modalités de sa discussion éventuelle</b> .....	67
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	73
<b>ANNEXE 1 - Liste des personnes entendues</b> .....	83
<b>ANNEXE 2 - Audition commune, avec les commissions des affaires sociales et des finances, de M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés et François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat</b> .....	85
<b>ANNEXE 3 - Extraits de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne (articles 109 à 115, édition du Deutscher Bundestag, juin 2010)</b> .....	99
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	103
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	115

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu avec les commissions saisies pour avis le mardi 24 mai 2011 MM. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, la commission des lois, réunie le mardi 31 mai 2011 sous la présidence de M. Patrice Gélard et de Mme Catherine Troendle, a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hiest, le projet de loi constitutionnelle n° 499 (2010-2011), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à **l'équilibre des finances publiques**.

La commission considère qu'il convient de doter notre pays de règles l'obligeant à une gestion budgétaire vertueuse, pour rétablir des marges de manœuvre. Elle approuve donc pleinement la création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques dotées d'une force supérieure à celle des lois financières. Elle estime cependant que le dispositif visant à assurer un examen d'ensemble des mesures relatives aux recettes fiscales doit être corrigé pour respecter les droits du Parlement. Elle vous soumet par conséquent **six amendements**, qui tendent à :

- substituer au monopole des lois financières une **compétence exclusive de ces lois pour déterminer l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires (article premier)**. Ce dispositif corrige les graves inconvénients du monopole pour la cohérence des travaux parlementaires et le droit d'initiative des députés et sénateurs, tout en garantissant un examen annuel d'ensemble des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, pour assurer le respect des articles d'équilibre votés en loi de finances ;

- supprimer, par coordination avec la suppression du monopole des lois financières, la procédure d'irrecevabilité définie à l'**article 2 bis**, la disposition obligeant le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions qui seraient contraires au monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale (**article 9 bis**) et le monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale (**article 11**) ;

- clarifier et préciser le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques (**article premier**), en indiquant qu'elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes ;

- organiser l'examen conjoint par le Conseil constitutionnel des lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année, afin de permettre au Conseil de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour apprécier le respect de la loi-cadre et d'éviter que les dates d'adoption des textes financiers ne le conduise à faire porter sur l'un les éventuels débordements de l'autre (**article 9**) ;

- ouvrir la discussion sur le projet de programme de stabilité à toutes les commissions intéressées, en permettant à une ou plusieurs commissions permanentes d'émettre un avis (article 12).

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle.**



Mesdames, Messieurs,

La situation financière de la France conduit les pouvoirs publics à rechercher dans le droit les moyens de garantir un effort continu de redressement budgétaire, pour éviter un emballement de la dette qui affaiblirait les capacités d'action de l'État.

En effet, après plus de 35 années de déficits cumulés, notre pays a affronté la récente crise économique avec des finances publiques relativement dégradées. Selon le projet de loi de finances pour 2011, la charge de la dette de l'État, c'est-à-dire le montant des intérêts de la dette, devrait atteindre 45,3 milliards d'euros en 2011, soit 14,8 % des charges budgétaires de l'État, alors que le produit net de l'impôt sur le revenu devrait s'élever à 52,1 milliards d'euros.

Les données publiées par l'INSEE<sup>1</sup> montrent que la dette des administrations publiques s'élevait à 1 591 milliards d'euros à la fin 2010 (82,3 % du produit intérieur brut, PIB), contre 1 371 milliards d'euros début 2009 (71,4 %). Si notre pays ne prenait pas de mesure forte de rééquilibrage des comptes publics, le niveau de la dette pourrait atteindre 150 points de PIB en 2050, soit plus d'un an et demi de production nationale.

Une dette d'un montant élevé produit un effet « boule de neige », qui réduit peu à peu les capacités d'action des pouvoirs publics, l'augmentation de la dette entraînant une augmentation des charges d'intérêt, qui rend elle-même plus difficile la réduction du déficit. Le pays consacre alors une part croissante de ses recettes fiscales au paiement des intérêts plutôt qu'au financement d'investissements et de mesures d'intérêt général. Le montant de la charge de la dette de l'État devrait ainsi augmenter de dix milliards d'ici 2013, pour atteindre 55 milliards d'euros.

Quel citoyen ne serait pas pris de vertige devant de tels chiffres, qui montrent un risque de dévoiement des finances publiques, dont une part grandissante doit être utilisée pour régler les intérêts de la dette et non pour mettre en œuvre des politiques publiques et préparer l'avenir ? Comment ne pas s'interroger sur la diminution des marges de manœuvre de notre pays pour faire face à une nouvelle crise mondiale ?

Il ne s'agit pas, pour votre rapporteur, de dresser un bilan des responsabilités face à la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui nos finances publiques. Ces responsabilités, après plus de trente années de budgets en déséquilibre, sont partagées par des gouvernements et des majorités parlementaires de toutes tendances politiques.

---

<sup>1</sup> Institut national de la statistique et des études économiques, Comptes nationaux.

La question qui se pose à votre commission des lois réside dans la définition des instruments juridiques appropriés pour que le Gouvernement et le Parlement soient contraints de prendre, de façon continue, les mesures de retour à l'équilibre qu'ils n'ont pas toujours eu la capacité ou la volonté de prendre ou de poursuivre à long terme.

La loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale sont présentées par le Gouvernement et votées par le Parlement, en application de la Constitution. Dès lors, la contrainte par le droit ne peut venir que du pouvoir constituant. Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement soumet au Parlement un projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Ce texte, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 10 mai 2011, reprend une idée qui avait été évoquée lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mais qui n'était pas encore pleinement aboutie à l'époque.

Depuis, la réflexion s'est poursuivie, stimulée par une grave crise économique qui n'a fait que renforcer la nécessité d'agir.

Le Gouvernement s'est en effet appuyé sur les travaux du groupe de travail sur la situation des finances publiques, co-présidé par MM. Jean-Philippe Cotis, directeur général de INSEE, et Paul Champsaur, président de l'Autorité de la statistique publique<sup>1</sup>, et sur ceux du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France<sup>2</sup>.

Le premier rapport montre qu'une dette trop élevée réduit l'efficacité de la politique économique et amoindrit ses marges de manœuvre « *à la fois pour stabiliser l'activité en cas de récession ou pour financer par endettement des investissements dont le rendement ne se matérialise qu'à long terme* »<sup>3</sup>. Il conclut que « *pour ramener les finances publiques sur une trajectoire soutenable, il serait illusoire de compter sur un surcroît d'inflation, et tout aussi risqué de s'en remettre à la seule croissance. Un ajustement important de nos finances publiques est donc nécessaire* »<sup>4</sup>.

Le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus s'est concentré sur les outils institutionnels qui pourraient être adoptés pour garantir cet ajustement.

Son rapport considère qu'« *en dépit de notables progrès introduits, en un très large consensus du Parlement, par l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, puis par la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, les difficultés et les résultats décevants des*

---

<sup>1</sup> Rapport sur la situation des finances publiques, La Documentation française, avril 2010 ; <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000234/0000.pdf>

<sup>2</sup> Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, La Documentation française, juin 2010 ; <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000330/0000.pdf>

<sup>3</sup> Rapport sur la situation des finances publiques, p. 53.

<sup>4</sup> Rapport sur la situation des finances publiques, p. 57.

*dernières années ont mis en évidence l'existence d'un certain nombre de « chaînons manquants dans notre ordre financier ».*

Parmi les insuffisances, le groupe de travail évoque notamment :

- l'absence de règle assurant la primauté de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre sur les lois financières annuelles ;

- le défaut d'instrument permettant de soumettre aux délibérations et au vote du Parlement nos engagements européens ;

- la contradiction entre la nécessaire discipline des procédures d'adoption des lois financières et la dispersion des sources d'initiative à leur propos ;

- l'indétermination de la date à laquelle l'objectif d'équilibre doit être atteint ;

- l'insuffisance des moyens propres à garantir la sincérité des lois financières ;

- la vulnérabilité des décisions fiscales et budgétaires aux initiatives ou innovations tendant à les contourner.

Reprenant les propositions de ce groupe de travail, le projet de révision crée des lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui, se substituant aux lois de programmation des finances publiques, auraient, dans certains de leurs éléments, une force supérieure à celle des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Il donne par ailleurs aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale le monopole des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires. Enfin il organise la discussion devant le Parlement des projets de programme de stabilité adressés, par le Gouvernement, aux institutions européennes

Il ne relève pas de la compétence de votre commission d'approfondir les considérations économiques et financières évoquées dans les travaux des groupes de travail précités, dont les conclusions fondent le dispositif proposé par le Gouvernement. Ces questions seront traitées dans les rapports des commissions des finances et des affaires sociales, qui se sont saisies pour avis du projet de révision constitutionnelle<sup>1</sup>.

Le présent rapport s'attache par conséquent à l'examen du dispositif juridique, dont la cohérence et l'intelligibilité conditionnent en grande partie l'efficacité de la réforme.

\*

\* \*

---

<sup>1</sup> Voir les rapports pour avis faits au nom de la commission des finances par MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, et au nom de la commission des affaires sociales par M. Alain Vasselle.

### Définitions

**Dettes publiques** – La dette publique est l'addition de la dette de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales. Fin 2009, elle atteint 1 489 milliards d'euros, soit 77,6 % du produit intérieur brut (PIB). Aux termes du pacte de stabilité et de croissance, qui s'applique aux États membres de l'Union européenne, elle ne doit pas excéder 60% du PIB.

**Charge de la dette** – Cette charge représente le montant des intérêts de la dette de l'État. L'État doit en effet emprunter de l'argent, le plus souvent sous forme d'obligations émises sur les marchés financiers, dès lors qu'il est en déficit.

**Déficit budgétaire** – Ce déficit correspond à l'excédent des charges sur les recettes pour l'ensemble des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Dans une loi de finances, le déficit est indiqué au niveau du « solde budgétaire ». Fin 2009, il atteignait 117,1 milliards d'euros, soit 6,1 % du PIB.

**Déficit public** – Le déficit public tient compte également du solde des recettes et dépenses des collectivités locales et de celui des organismes sociaux. Conformément à nos engagements européens, il doit être inférieur à 3 % de notre produit intérieur brut. Fin 2009, il atteignait 142,5 milliards d'euros, soit 7,5 % du PIB.

**Dépenses fiscales** – Ces dépenses constituent des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. Exemple : le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (loi de finances rectificative pour 2009, article 58).

Selon le projet de loi de finances pour 2011 (évaluation des voies et moyens, tome II), pour 2011, il est recensé 504 dépenses fiscales dont 453 dépenses fiscales ayant un impact budgétaire en 2011. Le coût total des dépenses fiscales est estimé à 65,3 milliards d'euros en 2011.

**Niches sociales** – Sont ainsi désignées les mesures portant sur les prélèvements affectés aux organismes de base de la sécurité sociale qui entraînent une perte de recettes pour ces organismes ou pour l'État si celui-ci les compense et un allègement pour ceux qui acquittent ces prélèvements, par rapport à ce qui serait résulté de l'application des règles générales applicables en matière de prélèvement social. Exemple : l'exonération applicable aux entreprises et associations implantées en zones franches urbaines (article 190 de la loi du 20 décembre 2008 de finances initiale pour 2009).

Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, prises dans leur ensemble, ces exonérations et exclusions d'assiette représentent, dans le champ des revenus d'activité du secteur privé, un coût estimé à 40 milliards d'euros pour 2011 du point de vue des finances publiques, et de 12,2 milliards d'euros pour la sécurité sociale, compte tenu de la compensation d'une partie de ces niches par le budget général de l'État ou l'affectation de taxes (annexe 5, présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation).

## **I. LE CHOIX D'UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS**

L'édition de règles budgétaires répond à une préoccupation ancienne : encadrer le pouvoir budgétaire afin d'éviter que, la facilité aidant, l'endettement se creuse. De nombreuses règles actuellement en vigueur participent de cet objectif : l'irrecevabilité financière de l'article 40, le monopole d'initiative du Gouvernement en matière budgétaire, le vote de l'article d'équilibre avant la discussion sur les crédits, l'existence de lois de programmation des finances publiques...

Plusieurs facteurs imposent de réfléchir à un renforcement de cet encadrement normatif, qui emprunterait la forme solennelle et supérieure d'une révision constitutionnelle : les exigences européennes en matière budgétaire, l'exemple qui nous est fourni par plusieurs de nos plus proches partenaires, et, surtout, l'état préoccupant de nos finances publiques, résultat d'une détérioration continue depuis plus de trente ans, en dépit de cet encadrement portant principalement sur l'initiative parlementaire.

### ***A. LA PLACE CROISSANTE DES RÈGLES BUDGÉTAIRES DANS LES SYSTÈMES JURIDIQUES EUROPÉENS***

#### **1. Une règle commune bientôt renforcée : le pacte de stabilité**

L'Union économique et monétaire a rendu les économies des États membres interdépendantes. Cette solidarité constitue une force, la crédibilité de l'ensemble bénéficiant à chacun et lui permettant de profiter de conditions de financement plus avantageuses que s'il était seul. Elle garantit aussi que l'Union se portera au secours de ceux qui se trouveraient en difficulté.

Toutefois, cette solidarité commande une collaboration étroite entre les différentes économies, afin d'éviter que le manque de rigueur de quelques uns pénalise les autres et porte irrémédiablement atteinte à la crédibilité de l'ensemble. Cette exigence trouve sa traduction d'une part à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à la surveillance multilatérale des politiques économiques, et, d'autre part, à l'article 126 du même texte relatif à la procédure de contrôle des « *déficits excessifs* ».

Tout l'objet du pacte de stabilité et de croissance est de garantir la bonne coordination des politiques économiques des États membres, qu'ils appartiennent ou non à la zone euro, ainsi que la surveillance vigilante de leurs positions budgétaires, conformément à l'objectif d'un déficit inférieur à 3 % du produit intérieur brut (PIB) et d'une dette inférieure à 60 % du PIB ou qui s'approche de cette valeur à un rythme satisfaisant. Le dispositif mis en place

par les règlements (CE) n° 1466/97 et 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997<sup>1</sup> articule deux volets, l'un « *préventif* », l'autre « *correctif* ».

En application du premier, les États membres doivent adresser, à échéance régulière, des projets de programme de stabilité définissant les objectifs de politique économique et de trajectoire budgétaire retenus à moyen terme ainsi que les principales données et hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposent leurs projections. Le Conseil de l'Union européenne, avec l'appui de la Commission, procède à l'évaluation du programme de stabilité transmis et adresse à l'État membre concerné d'éventuelles observations.

Le volet « *correctif* » du pacte de stabilité est destiné à éviter que les choix de politique budgétaire erronés effectués par certains États membres ne compromettent la viabilité de leurs engagements financiers ou constituent une menace pour l'Union économique et monétaire. Il repose sur la procédure dite « *des déficits excessifs* », qui est susceptible d'aboutir, après examen des conditions économiques globales, de la trajectoire de redressement envisagées et des raisons qui peuvent justifier une dérogation à la règle, à des sanctions financières prises contre l'État concerné, tant qu'il ne respecte pas ses engagements européens.

Une réforme du pacte de stabilité<sup>2</sup> est engagée qui doit aboutir au renforcement du volet « *préventif* » comme du volet « *correctif* » : le système actuel n'a pu empêcher, la crise aidant, la dérive des finances publiques : certaines données se sont révélées inadaptées pour permettre une évaluation correcte de la situation financière des États membres<sup>3</sup> et les mécanismes correctifs se sont avérés insuffisamment contraignants ou n'ont pas été mis en œuvre jusqu'au bout<sup>4</sup>.

Il s'agit de tirer les leçons des expériences passées en renforçant les dispositifs existants et en les complétant par des dispositions applicables aux cadres budgétaires nationaux : l'évaluation des risques devrait être mieux appréhendée, la surveillance et les sanctions éventuelles intervenant en amont.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du même jour visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

<sup>2</sup> Elle recouvre six textes différents (5 projets de règlement et 1 projet de directive).

<sup>3</sup> La Commission européenne note ainsi, dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 que « dans un certain nombre de pays, les positions budgétaires apparemment saines d'avant la crise masquaient en fait une forte dépendance à l'égard de recettes exceptionnelles pour le financement des dépenses ; l'interruption de ce processus a contribué à l'envolée des déficits budgétaires » (Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (COM(2010) 526 final – 2010/0280 (COD))).

<sup>4</sup> Quinze des dix-sept États membres ayant adopté l'euro font actuellement l'objet d'une procédure de déficit excessif, sans toutefois que les sanctions financières aient été décidées (les deux exceptions sont le Luxembourg et l'Estonie).

La procédure dite du « *semestre européen* », prévue par le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010, devrait par ailleurs être inscrite dans le règlement n° 1466/97 précité : elle permettra d'avancer au mois d'avril la transmission par les États membres de leur projet de programme de stabilité aux institutions européennes, qui pourront ainsi présenter leurs observations en juillet, avant l'adoption des budgets nationaux, ce qui assurera une correcte coordination entre les engagements européens et les choix budgétaires nationaux.

## **2. Le choix de règles budgétaires nationales contraignantes**

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus évoque les expériences étrangères qui peuvent éclairer le pouvoir constituant au moment de renforcer notre ordre financier. Il semble particulièrement intéressant de revenir sur les dispositifs adoptés par l'Allemagne et par le Royaume-Uni.

*a) L'Allemagne: de la consécration constitutionnelle d'une règle d'or des finances publiques à celle de « freins à l'endettement »*

Dès l'origine, la Loi fondamentale allemande a consacré la règle d'or d'équilibre entre les recettes et les dépenses (article 110, § 1), complétée, en 1969, par celle du plafonnement des emprunts à hauteur des dépenses d'investissements – sous réserve des dérogations requises pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global (article 115, § 1)<sup>1</sup>.

*Cependant, comme le note Mme Carine Soulay, « cette “constitution financière” n'a toutefois pas suffi à garantir la vertu budgétaire en Allemagne. Ainsi, le plafond d'emprunt prévu pour le budget fédéral par l'article 115 LF depuis 1969 a été battu en brèche : les recettes provenant des emprunts représentaient en 2007 16 fois les dépenses d'investissement. À cet égard, la réforme constitutionnelle de 2006 illustre le paradoxe allemand consistant à être un des États membres les plus actifs en faveur de la création puis du respect des règles du pacte de stabilité et de croissance, sans pour autant parvenir à les respecter du fait d'un endettement public considérable. Plusieurs études ont souligné les failles du cadre constitutionnel alors en vigueur, notamment la définition trop large de la dérogation au plafond d'emprunt prévue à l'article 115 LF et l'absence d'obligation de réduire, en période de reprise économique, l'endettement contracté en période de récession »<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Voir en annexe les articles 109 à 115 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne.

<sup>2</sup> Carine Soulay, « La “constitution financière” des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », Revue française de finances publiques, 2010, n° 112, p. 187.

Afin de pallier les insuffisances constatées, la constitution financière allemande a été complétée, le 29 juillet 2009, par un dispositif de « *frein à l'endettement* » (*Schuldenbremse*) qui recouvre un principe, deux tempéraments, et une exception aux conditions très restrictives :

- le principe est que recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunt (déficit structurel nul). Ce principe s'appliquera, avec le tempérament suivant, à compter de 2016<sup>1</sup> ;

- un premier tempérament, qui ménage une marge de manœuvre structurelle, est apporté par le fait que le principe d'équilibre est considéré satisfait si les recettes provenant d'emprunts ne dépassent pas 0,35 % du PIB ;

- le second tempérament vise à autoriser une certaine adaptation aux variations de la conjoncture économique. Les effets sur le budget de ces variations doivent être traités de manière symétrique : en période de croissance, l'effort de réduction de la dette doit être plus soutenu, pour rattraper, le cas échéant le creusement des déficits intervenus en période de récession.

L'ajustement passe notamment par un compte de contrôle, qui constitue le cœur du mécanisme de frein à l'endettement. Lorsque la dette inscrite sur ce compte, dépasse 1,5 % du PIB, obligation est faite au Gouvernement de la réduire conformément à la conjoncture. Il revient à la loi fédérale de fixer les modalités de cet apurement des dettes.

- le texte constitutionnel allemand ne prévoit qu'une exception, rigoureusement définie : en cas de catastrophe naturelle, ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, les limites supérieures d'endettement peuvent être dépassées sur décision de la majorité des membres du Bundestag. Dans ce cas, un plan d'amortissement, qui doit prévoir le remboursement de la dette dans un délai raisonnable, doit être établi concomitamment.

Les Länder seront, à compter de 2020, soumis au même dispositif, sans le bénéfice du premier tempérament : ils devront ainsi être à l'équilibre structurel, sans la marge de manœuvre de 0,35 % du PIB dont l'État fédéral peut profiter.

Toutefois, des dispositifs d'accompagnement sont prévus sous la forme d'aides pérennes au rééquilibrage, pour la période 2011-2019, à hauteur de 800 millions d'euros par an versées par l'État fédéral à cinq Länder en difficulté et d'aides ponctuelles en cas de catastrophe naturelle ou de situation exceptionnelle échappant au contrôle de l'État. Un Conseil de stabilité est aussi créé, qui a pour mission de prévenir les crises budgétaires en assurant un contrôle permanent de la gestion de l'État fédéral et de celle des Länder.

---

<sup>1</sup> Cette règle s'applique à l'État fédéral ainsi qu'aux Länder. Elle ne concerne ni les communes, ni les administrations sociales, très faiblement endettées.

*b) Le Royaume-Uni : un recours à la loi pour définir les principes de limitation de l'endettement*

Le Royaume-Uni avait adopté, par la voie législative, à partir de 1997, un « *code de stabilité budgétaire* », qui consacrait une règle d'or, appréciée au cours d'un cycle économique, ce qui autorisait une compensation entre années de croissance et années de récession. Le principe retenu était que l'emprunt ne serve qu'à l'investissement et que les dépenses courantes soient financées par la fiscalité. Cette règle d'équilibre se doublait d'une « *règle d'investissement soutenable* » imposant que l'endettement ne dépasse pas un niveau prudent, fixé à 40 % du PIB pour le cycle 1997-2007.

Le respect de ces deux règles par le gouvernement britannique a permis au Royaume-Uni de dégager des excédents budgétaires et de maintenir, jusqu'en 2007 un niveau d'endettement proche de 40 %. L'emballement des déficits et de la dette consécutif à la crise financière<sup>1</sup> a contraint les autorités à adapter leur règle budgétaire et décaler le retour à l'équilibre à l'horizon 2017-2018.

Ayant pris des engagements forts sur la réduction des déficits, le nouveau gouvernement de coalition issu des élections du 6 mai 2010 a installé, le 17 mai, une nouvelle autorité indépendante, l'« *Office for Budget Responsibility* », chargée de déterminer le cadrage macro-économique des lois de finances et d'apprécier, la sincérité et la fiabilité du projet de loi de finances, en examinant s'il a bien au moins 50 % de chances d'atteindre l'objectif budgétaire du gouvernement.

*c) Une voie sur laquelle la France s'est déjà largement engagée*

Depuis plusieurs années, la France a elle aussi fait le choix de se doter de règles contraignantes, afin de contenir les déficits et limiter le creusement de la dette. Une annexe de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, reproduite ci-après, a rappelé l'ensemble de ces règles.

Toute la hiérarchie des normes est mobilisée : le droit communautaire avec le pacte de stabilité, la Constitution avec la création en 2008 des lois de programmation des finances publiques, la loi organique avec le monopole d'affectation de recettes en loi de finances, l'utilisation des recettes de privatisation pour le désendettement ou les opérations en capital, ou les limitations apportées à l'augmentation de la dette de la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale), les lois ordinaires, s'agissant de la règle d'équilibre des comptes des collectivités territoriales, les lois de programmation des finances publiques pour ce qui concerne les normes de dépenses pluriannuelles ou les exigences de gages en recettes, et les engagements du pouvoir réglementaire, à travers les annulations ou reports de crédits ou le respect du monopole fiscal des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Celle-ci a presque doublé de 2007 à 2010, passant de 43,5 % à 80 % du PIB, le déficit atteignant 11,4 % en 2009.

Tableau présentant, par norme et type d'intervention,  
les principales règles contraignantes en matière budgétaire

	SOLDE	ENDETTEMENT	DÉPENSES	RECETTES
Engagements communautaires	Pacte de stabilité et de croissance : le déficit des administrations publiques doit être proche de l'équilibre et ne doit pas être supérieur à 3% du PIB (sanctions prévues par le Traité) Volet préventif : engagement à réduire le solde structurel d'au moins 0,5 point de PIB tant que les objectifs de moyen terme (MTO) ne sont pas atteints (volet préventif). Cet effort minimal requis peut être supérieur lorsque le déficit excède 3% du PIB.			
Constitution / LOLF/LOLFSS/autres lois organiques	Obligation constitutionnelle (article 34) depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sans sanction effective, d'inscription des orientations des finances publiques dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques	- CADES : "tout nouveau transfert de dette à la CADES est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale" - Théoriquement, la sécurité sociale ne peut emprunter que pour des motifs de trésorerie		Obligation pour la loi de finances de l'année d'arrêter les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État Affectation des recettes des privatisations au désendettement ou aux opérations en capital (LOLF)
Lois de finances/Lois de financement de la sécurité sociale / Lois ordinaires		"Règle d'or" des collectivités locales : l'endettement ne peut financer que la section d'investissement, la section de fonctionnement doit être équilibrée		
Loi de programmation 2009-2012			- Norme de dépense élargie de l'État ("0 volume") ; depuis 2008, engagement gouvernemental de ne pas dépasser en exécution le plafond de dépense voté en LFI	- Règle de gage des dépenses fiscales/ niches sociales - Affectation des surplus de recettes de l'État constatés en exécution à la réduction du déficit budgétaire
Loi de programmation 2011-2014		Règle d'interdiction du recours à l'endettement pour certaines catégories d'organismes publics	- Norme de dépense élargie de l'État ("0 volume") ; depuis 2008, engagement gouvernemental de ne pas dépasser en exécution le plafond de dépense voté en LFI - Norme "0 valeur hors dette et pensions" - Trajectoires d'ONDAM en niveau et de dépense du régime général de la sécurité sociale	- Fixation de l'impact pluriannuel de mesures de redressement en recettes - Affectation des surplus de recettes de l'État et de la sécurité sociale constatés en exécution à la réduction du déficit public
Autres règles budgétaires, sans valeur normative mais appliquées par le Gouvernement			- Règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite pour l'État et généralisation de la règle pour les opérateurs à partir de 2011, sauf exceptions - Norme de réduction des crédits de fonctionnement et d'intervention de l'État pour 2011-2013	Monopole du PLF et du PLFSS pour les mesures relatives aux impositions de toute nature ou ayant un impact sur les recettes sociales (circulaire du Premier ministre)

Source : loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, JO, 29 décembre 2010, p. 22881

Les exemples allemand, britannique et français montrent ainsi que de nombreux pays européens ont fait le choix d'appuyer leur politique budgétaire de réduction des déficits et de lutte contre l'endettement sur des règles contraignantes, selon des degrés divers. Il s'agit cependant moins de multiplier les règles que de garantir leur pleine effectivité, ce qui passe par le renforcement de leur portée juridique.

Il convient toutefois d'observer que l'expérience enseigne que ce renforcement doit aller de pair avec une volonté politique ferme et que, s'il peut la seconder, il ne saurait la suppléer. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes, « *si des règles sont utiles pour éviter certaines dérives et fixer un horizon de moyen long terme, elles ne peuvent pas suffire pour assurer le redressement des comptes publics qui viendra seulement de réformes de grande ampleur. L'existence de nombreuses règles n'a pas empêché la dégradation structurelle des finances publiques françaises au cours des dernières années. À l'inverse, les pays qui ont le mieux traversé la crise ou qui ont engagé les actions les plus vigoureuses pour redresser leurs comptes publics n'ont pas tous eu besoin d'en afficher. L'Allemagne aura fortement redressé ses comptes publics avant même la mise en application de sa nouvelle règle constitutionnelle* »<sup>1</sup>.

## **B. L'ULTIME RECOURS AU DROIT POUR SURMONTER UNE INCAPACITÉ À JUGULER L'EMBALLEMENT DE LA DETTE**

La solution constitutionnelle que le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus préconise d'adopter et que traduit le présent projet de loi de révision constitutionnelle, trouve son fondement dans le constat sans illusion que la France est confrontée au double handicap « *d'une impuissance à s'arracher aux déficits publics et d'une dynamique perverse de l'endettement* » et que, « *s'ils n'étaient vigoureusement affrontés, ces deux phénomènes mineraient subrepticement notre capacité de riposte à une nouvelle crise de grande ampleur, toujours possible dans un univers globalisé* »<sup>2</sup>, obèreraient la solidarité intergénérationnelle et menaceraient tant notre souveraineté que notre système de protection sociale.

Le choix de la contrainte s'impose par nécessité, faute que, sans cette contrainte ou sous des contraintes trop faibles, les déficits et la dette aient été contenus.

### **1. Des déficits mal contenus, une dette qui s'accumule**

Le groupe de travail présidé par MM. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, chargé par le Président de la République, d'établir un diagnostic objectif et partagé de la situation des finances publiques françaises,

---

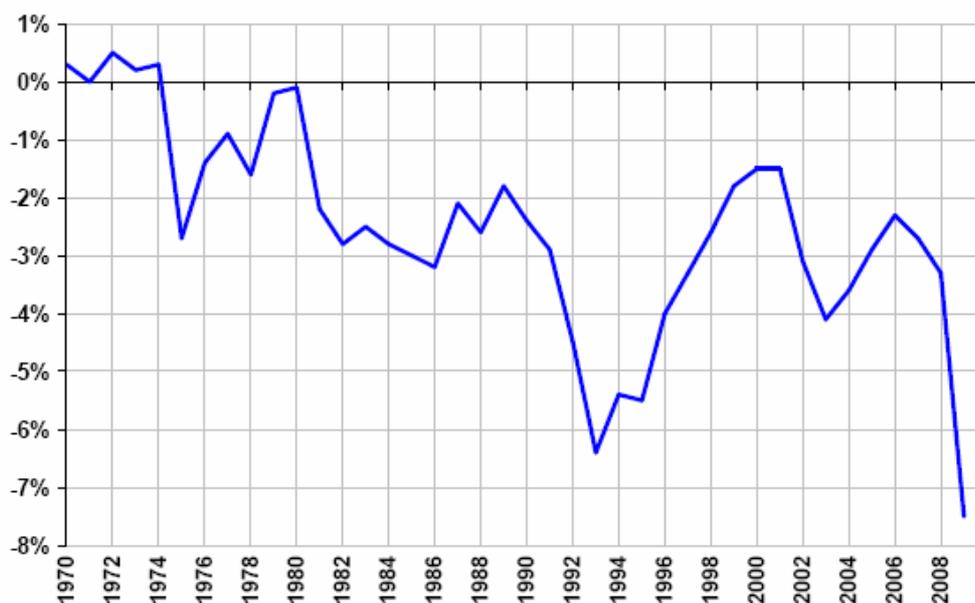
<sup>1</sup> Rapport public de la Cour des comptes pour 2011, février 2011, p. 18.

<sup>2</sup> Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, 21 juin 2010.

a dressé le constat<sup>1</sup>, que nul ne conteste, d'une dégradation continue des comptes publics, depuis plus de trente ans, aggravée aujourd'hui par la crise financière mondiale.

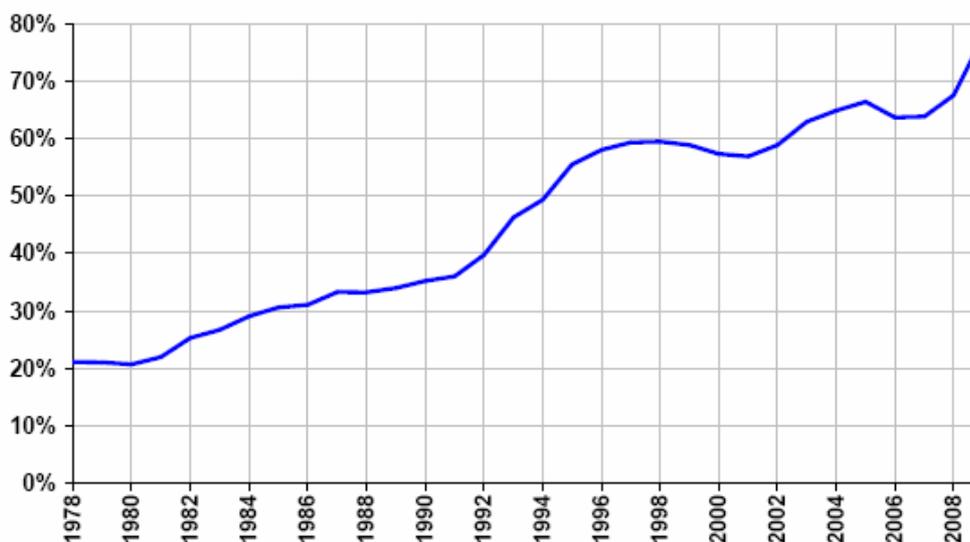
Le dernier excédent budgétaire remonte à 1974 et l'accumulation des déficits a conduit au creusement de la dette, d'à peine 20 % du PIB en 1978, à un peu plus de 80 % en 2010. L'encours de la dette a été multiplié par 18 entre cette première date et 2008.

Graphique 1 : Solde des administrations publiques françaises en part de PIB



Source : Rapport sur la situation des finances publiques de MM. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis

Graphique 2 : Dette des administrations publiques en part de PIB



Source : rapport Champsaur Cotis précité

<sup>1</sup> Paul Champsaur, Jean-Philippe Cotis, Rapport sur la situation des finances publiques, La documentation française, avril 2010.

Tout en constatant que les finances publiques ont connu à plusieurs reprises des phases de redressement (1976-1980 ; 1994-2000 ; 2004-2006), MM. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis observent non seulement qu'elles ont été suivies de rechutes, mais que, si l'on isole la part attribuable à la conjoncture, il apparaît alors que *« l'amélioration des soldes publics entre 1986 et 1990, à la fin des années quatre-vingt-dix, et, dans une moindre mesure, entre 2005 et 2007, est pour partie imputable à la conjoncture. De la même manière, la hausse des déficits entre 1991 et 1993 ou en 2002 et 2003 découle pour partie de la conjoncture »*.

Les auteurs en déduisent que la gestion des finances publiques a été loin d'être optimale : *« les phases d'ajustement budgétaire ont été concentrées sur des années de croissance moyenne ou molle (1987, 1994, 1996-1997, 2004-2006) et n'ont donc pas eu l'ampleur souhaitable [...]. Si, en revanche, l'effort avait été également accompli en haut de cycle, en maîtrisant les dépenses tout en veillant à éviter les baisses de prélèvements non soutenable, notre déficit public serait aujourd'hui plus faible »*.

Ils en concluent que la dégradation des comptes publics est autant due à une maîtrise insuffisante de la dépense, les prestations délivrées par les administrations publiques et leurs dépenses de fonctionnement ayant cru plus vite que le PIB, qu'à des allègements de prélèvements obligatoires décidés à contretemps, ou insuffisamment gagés par des suppressions de dépenses équivalentes.

Les déséquilibres actuels, conséquences des défaillances de gestion passées, obèrent durablement les capacités de réaction de la France à de nouvelles crises ainsi que sa marge de manœuvre économique. Ils justifient l'effort engagé de redressement des comptes publics, et appellent à renforcer les dispositifs susceptibles de garantir que les choix effectués seront conformes à l'objectif de réduction des déficits.

## **2. Le choix de la contrainte par nécessité**

Comme on l'a vu précédemment, la France est d'ores et déjà dotée de règles budgétaires contraignantes, qui devraient, en principe, limiter les possibilités de s'écarter de la trajectoire d'équilibre des finances publiques. Les déséquilibres constatés marquent le manque d'effectivité de certaines d'entre elles, que n'ont pas manqué de relever la Cour des comptes, le groupe de travail présidé par Michel Camdessus ou la commission des finances du Sénat.

Ainsi notre collègue M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, a montré qu'aucune des programmations budgétaires récentes, qu'il s'agisse des programmations pluriannuelles annexées aux projets de loi de finances (article 50 de la loi organique relative aux lois de finances) ou des lois de programmation des finances publiques (article 34 de la Constitution) n'a été respectée, les écarts constatés entre les

prévisions et l'exécution étant parfois supérieurs à 2 % dès la deuxième année de la programmation<sup>1</sup>.

Notre collègue identifie deux causes à ce non-respect de la programmation budgétaire : d'une part l'hypothèse de croissance est systématiquement de 2,5 %, soit une surestimation 0,3 % en moyenne par rapport à la prévision faisant l'objet d'un consensus parmi les économistes, et, d'autre part, les dépenses publiques augmentent en volume de plus de 2 % par an, alors que la cible en loi de programmation est d'environ 1 %.

Les stratégies pluriannuelles de réduction des déficits que portent les lois de programmation se trouvent par conséquent remises en cause chaque année. Si la survenue de crises de l'ampleur de celle que la France a récemment connues rend nécessaire la définition d'une nouvelle trajectoire de retour à l'équilibre, des ajustements systématiques d'une année sur l'autre, les déficits dérivant posent problème.

Or, rien n'interdit au Gouvernement et au Parlement d'adopter en loi de finances des dispositions divergentes des orientations définies dans les lois de programmation. La Cour des comptes observe ainsi dans son rapport public pour 2011 qu'elle avait déjà eu l'occasion l'année précédente, de souligner que « *les règles posées par la précédente loi de programmation n'avaient ainsi pas été respectées en 2009. La baisse de la TVA sur la restauration, votée peu après la promulgation de cette loi, a, en particulier, enfreint, dès 2009, la règle de gage des dépenses fiscales, qui n'a pas non plus été respectée [...] en 2010* »<sup>2</sup>.

Rejoignant cette analyse, le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, qui a cherché à relever, dans son diagnostic, les « chaînons manquants » du cadre financier français, a constaté le « *manque d'une règle assurant la primauté de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre sur les lois financières annuelles* » ainsi que la « *portée limitée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières* »<sup>3</sup>.

L'ensemble de ces analyses convergent pour conclure que la programmation budgétaire est seulement indicative, trop souvent fondée sur des hypothèses incertaines et qu'elle s'avère finalement peu contraignante, rien n'interdisant au législateur financier d'y désobéir et aucun mécanisme de compensation des écarts constatés au cours d'un même cycle budgétaire n'étant prévu.

Votre rapporteur observe à cet égard que le renforcement de l'encadrement du pouvoir budgétaire qu'appellent ces insuffisances, vise moins le Parlement ou les collectivités territoriales que le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 456 (2010-2011), fait par M. Philippe Marini au nom de la commission des finances, sur le projet de programme de stabilité, p. 14-26 (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-456-notice.html>).

<sup>2</sup> Rapport public de la Cour des comptes pour 2011, février 2011, p. 18.

<sup>3</sup> Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, 21 juin 2010, p. 8 et 9.

L'initiative budgétaire lui appartenant, il joue un rôle déterminant dans l'établissement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposeront le budget et la programmation pluriannuelle, dans la définition des équilibres budgétaires et des principaux choix en matière de recettes et de dépenses, dans le contrôle de la recevabilité financière des propositions du Parlement, dans les corrections apportées en cours d'année par les collectifs budgétaires, ainsi que dans l'exécution des lois de finances. La responsabilité qui lui incombe dans les écarts constatés par rapport aux trajectoires prévues est à la mesure des pouvoirs qui sont les siens en matière budgétaire.

Les collectivités territoriales sont tenues, elles, par une règle d'équilibre de leur budget et les assemblées, qui n'ont de pouvoir d'initiative qu'en matière fiscale, sont soumises à l'irrecevabilité financière de l'article 40 sous le contrôle rigoureux du Conseil constitutionnel.

\*

\*        \*

La dégradation continue des finances publiques depuis plus de trente ans marque l'impuissance des pouvoirs publics à contenir les déficits, ainsi que l'insuffisance des normes édictées pour contraindre à un retour à l'équilibre du budget.

En choisissant d'inscrire dans notre Constitution une règle qui les oblige à respecter une trajectoire rétablissant l'équilibre des finances publiques, le Gouvernement et le Parlement font certes l'aveu de leurs difficultés à juguler la dette, mais ils manifestent aussi solennellement leur engagement à lutter contre la dégradation continue des comptes publics en abandonnant une part de leur liberté, sous la conduite de règles nécessaires.

## **II. UN DISPOSITIF COERCITIF AUX CONSÉQUENCES DÉTERMINANTES POUR LE PARLEMENT**

### ***A. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN CADRE CONSTITUTIONNEL PRÉCIS ET CONTRAIGNANT***

#### **1. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, nouvel échelon de la hiérarchie des normes**

- ***Une nouvelle catégorie de normes, entre la loi organique et les lois financières***

L'article premier du projet de révision crée, à l'article 34 de la Constitution, une nouvelle catégorie de lois, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui devraient déterminer les normes d'évolution et les

orientations pluriannuelles des finances publiques, « *en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Ces lois-cadres occuperaient une place particulière dans la hiérarchie des normes, puisqu'elles seraient subordonnées à la loi organique, mais s'imposeraient, au moins pour certaines de leurs dispositions, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le contenu des lois-cadres devrait être précisé par une loi organique. Les députés ont cependant souhaité inscrire dans la Constitution plusieurs des éléments qui devraient figurer dans chaque loi-cadre. Ils ont tout d'abord fixé à **trois années** la durée minimum d'application des lois-cadres. Ils ont ensuite indiqué que les lois-cadres devraient :

- déterminer les règles de gestion des finances publiques ;
- fixer, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes.

La loi organique devrait déterminer les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques se substitueront aux lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Aussi l'**article 10** du projet de révision prévoit-il que le Conseil économique, social et environnemental pourrait être consulté par le Gouvernement sur les projets de loi-cadre, comme il pouvait, depuis la révision du 23 juillet 2008, être consulté sur les projets de loi de programmation.

- ***Une procédure d'examen reprenant celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale***

L'Assemblée nationale a précisé que la loi organique devrait définir les conditions et les réserves sous lesquelles les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées en cours d'exécution (**article premier**), ces conditions et réserves renvoyant à des hypothèses de crise grave évoquées par le rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus.

Elle devrait également déterminer les conditions dans lesquelles le Parlement vote les lois-cadres, le Gouvernement pouvant décider d'appliquer au projet de loi-cadre les délais d'examen fixés par l'article 47, deuxième alinéa, de la Constitution, pour l'examen des projets de loi de finances (**article 4** du projet, insérant dans la Constitution un article 46-1). Dans ce cas, si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée dans le délai de quarante jours suivant le dépôt du projet de loi-cadre, le Gouvernement pourrait saisir le Sénat, qui devrait statuer dans les quinze jours, avant qu'une commission mixte paritaire ne soit convoquée en application de l'article 45 de la Constitution.

Les **articles 2, 3, 7 et 8** du projet de révision prévoient que les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques seraient soumis aux mêmes modalités d'examen que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, définies aux articles 39, 42, 48 et 49 de la Constitution. Ces dispositions permettent en particulier au Gouvernement d'obtenir l'examen du texte dans des délais réduits.

Tout d'abord, par analogie avec les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, les projets de loi-cadre seraient déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale (article 2).

Ensuite, leur discussion en séance porterait, pour la première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée (article 3). Les délais respectifs de six et de quatre semaines avant la première lecture d'un texte devant la première et la seconde assemblée saisies ne s'appliqueraient pas aux projets de lois-cadres.

Le Gouvernement pourrait en outre demander l'inscription par priorité à l'ordre du jour des assemblées de l'examen des projets de loi-cadre, par extension de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution, applicable aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale (article 7).

Enfin, le Gouvernement pourrait engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques (article 8).

- ***Un contrôle systématique par le Conseil constitutionnel***

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques devant avoir une valeur juridique supérieure à celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, l'**article 9** du projet de révision les soumet, comme les lois organiques, à un contrôle systématique du Conseil constitutionnel avant leur promulgation. Le juge constitutionnel vérifiera alors la conformité de la loi-cadre à la Constitution, mais aussi à la loi organique qui devra préciser ses modalités de vote, son contenu, et ses conditions de modification.

L'Assemblée nationale a complété les modifications ainsi apportées à l'article 61 de la Constitution afin de prévoir le contrôle automatique par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

- ***Une loi-cadre indispensable et impérative***

Le texte déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale renvoyait à la loi organique la définition des dispositions des lois-cadres qui s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Toutefois, l'Assemblée nationale, en précisant au sein de la Constitution certains éléments du contenu des lois-cadres, a donné à ces éléments une force supérieure à celle des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Ainsi, le maximum de dépenses et le minimum de recettes fixés pour chaque année s'imposeraient aux lois financières. La loi organique pourrait toutefois indiquer les autres dispositions des lois-cadres qui auraient une force supérieure à celle des lois financières.

Le projet de révision rend en outre obligatoire l'adoption d'une loi-cadre, en prévoyant qu'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ne peut être adoptée en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année en cause (**articles 5 et 6**).

L'article 5 prévoit cependant qu'en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à un exercice donné – hypothèse qui pourrait se produire si le Conseil constitutionnel déclarait une loi-cadre non-conforme à la Constitution – la procédure définie au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution s'applique. En effet, le Parlement étant alors dans l'impossibilité d'adopter définitivement une loi de finances, le Gouvernement pourrait lui demander l'autorisation de percevoir les impôts, tandis qu'il ouvrirait par décret les crédits nécessaires au fonctionnement des administrations publiques.

L'Assemblée nationale, tenant compte de la charge supplémentaire que représentera la concentration, dans le projet de loi de finances de l'année, de nombreuses dispositions relatives aux recettes, a souhaité préciser à l'article 47 de la Constitution que ce projet devrait être déposé au plus tard le 15 septembre. Elle a, dans un objectif similaire, inscrit à l'article 6 du projet une disposition prévoyant que le projet de loi de financement de la sécurité sociale devait être déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédent l'exercice auquel il s'applique.

## **2. Le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires**

- *La règle du monopole*

L'**article premier** du projet de révision insère à l'article 34 de la Constitution une disposition donnant aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale le monopole des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. En outre, seules les lois de financement de la sécurité sociale pourraient déterminer les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale. Par coordination l'**article 11** supprime la compétence du législateur ordinaire en matière de fiscalité locale ou de détermination des ressources accompagnant les transferts, extensions ou création de compétence des collectivités territoriales.

Le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus avait donné son assentiment à l'inscription d'une telle règle dans la Constitution, proposée par MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances du Sénat. Le rapport souligne que la dispersion des sources d'initiative en matière de prélèvements obligatoires « *met à mal en permanence les articles d'équilibre initialement adoptés* »<sup>1</sup>.

- ***Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires***

L'Assemblée nationale a inséré dans le projet de révision un **article 2 bis** organisant le contrôle de la recevabilité des amendements et des propositions de loi au regard du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires.

Cette procédure, inscrite à l'article 41 de la Constitution, suivrait par conséquent le dispositif conçu à cet article pour l'irrecevabilité réglementaire. Il appartiendrait au Gouvernement ou au président de l'assemblée intéressée de soulever l'irrecevabilité. En cas de désaccord de l'un ou de l'autre, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi de la question et devrait alors se prononcer dans les huit jours.

- ***Le contrôle impératif du Conseil constitutionnel***

Le dispositif de contrôle du respect du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires est complété par l'**article 9 bis** du projet de révision, qui donne une compétence liée au Conseil constitutionnel.

Le nouvel article 61-2 de la Constitution obligerait en effet, selon une rédaction assez inattendue, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi d'une loi qui ne serait ni une loi de finances ni une loi de financement de la sécurité sociale, à examiner les dispositions qui « *méconnaissent* » le domaine réservé à ces deux catégories de lois.

Cette disposition contraint donc le Conseil constitutionnel, s'il en est saisi dans le cadre du contrôle des lois avant leur promulgation, à déclarer non-conformes à la Constitution des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires figurant dans des lois ordinaires. Pour être intégrées à des lois ordinaires, de telles dispositions devraient avoir franchi sans encombre le contrôle de recevabilité prévu à l'article 2 bis du texte adopté par l'Assemblée nationale.

### **3. Le vote annuel du Parlement sur le projet de programme de stabilité**

Les exigences du pacte de stabilité exercent une influence déterminante sur les choix budgétaires des États membres. Or, les négociations conduites par le Gouvernement dans ce cadre sur le projet de programme de stabilité échappent à la compétence du Parlement, alors même que les

---

<sup>1</sup> *Rapp. cit. p. 17.*

engagements pris devant les instances communautaires limitent la marge de manœuvre budgétaire nationale.

De plus, il serait paradoxal, qu'au moment où se met en place entre les États membres et les institutions européennes, avec le « *semestre européen* » d'avril à juillet, une procédure d'échange et de discussion sur les projets de programme de stabilité volontairement articulée avec le calendrier budgétaire national qui débute à l'automne, le Parlement reste tenu à l'écart des discussions.

D'ores et déjà, un débat dans chacune des chambres a pu être organisé, cette année, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, sur le projet de programme de stabilité que le Gouvernement a transmis au Conseil. **L'article 12** du présent texte consacre cette initiative en créant un nouvel article 88-8 prévoyant cette transmission systématique tous les ans.

Le projet de loi constitutionnelle initial n'indiquait pas quelles suites pouvaient être données à cette transmission, ce qui offrait aux parlementaires la possibilité d'adopter une résolution sur la base de l'article 34-1 de la Constitution ou d'organiser un débat avec vote sur une déclaration du Gouvernement à ce sujet, sur le fondement de l'article 50-1.

À l'initiative du rapporteur de la commission des lois, l'Assemblée nationale a prévu que le projet de programme de stabilité soit transmis, pour avis, à l'une des commissions permanentes, et qu'il puisse donner lieu, à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, à un débat en séance publique, et fasse alors l'objet d'un vote, sans engager la responsabilité du Gouvernement.

Un amendement de la commission des finances a par ailleurs précisé que la transmission du projet de programme de stabilité devrait intervenir quinze jours avant qu'il soit adressé aux institutions de l'Union européenne.

#### ***B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : DÉFINIR UN DISPOSITIF EFFICACE ET RESPECTUEUX DES DROITS DU PARLEMENT***

Votre commission souscrit à l'objectif de la révision constitutionnelle proposée. Elle estime qu'en s'obligeant, par des dispositions constitutionnelles, à une pratique budgétaire vertueuse, le Gouvernement et le Parlement font preuve de responsabilité. Il s'agit de s'obliger aujourd'hui à une gestion rigoureuse pour rétablir des marges de manœuvre dont notre pays pourrait avoir besoin demain.

Toutefois, si votre commission approuve pleinement la création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques dotées d'une force supérieure à celle des lois financières, elle considère que le dispositif visant à assurer un examen d'ensemble des mesures relatives aux recettes fiscales doit être corrigé pour respecter les droits du Parlement. Elle vous soumet par conséquent **six amendements**, qui tendent également à renforcer l'efficacité globale de la réforme.

## **1. Substituer au monopole un dispositif d'exclusivité des lois financières pour l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires**

Le monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires, assorti des procédures d'irrecevabilité et de censure obligatoire par le Conseil constitutionnel définies par l'Assemblée nationale, comporte de graves inconvénients pour la cohérence des travaux parlementaires et le droit d'initiative des députés et sénateurs.

Votre commission ne conteste pas l'objectif du dispositif proposé par le Gouvernement, mais les modalités retenues.

En effet, comme l'ont également relevé lors de leur audition par votre rapporteur nos collègues Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, Jean-Paul-Emorine, président de la commission de l'économie, Jacques Legendre, président de la commission de la culture, et Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales, ce monopole porte une atteinte indéniable au droit d'initiative des parlementaires et aux prérogatives de ces commissions.

Ces difficultés ont d'ailleurs été identifiées à l'Assemblée nationale également, puisque la commission des lois a d'abord voté un amendement de suppression du monopole, tandis que la commission des finances proposait de créer des lois de prélèvements obligatoires, pour préserver la capacité d'initiative des parlementaires et assurer un examen cohérent des réformes.

Tout d'abord, l'attribution d'un monopole aux lois financières pour les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires obligerait le Parlement à examiner toute réforme, par exemple en matière de logement, de retraites, d'environnement, ou de recherche, séparément des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Privées de toute vision d'ensemble, les commissions compétentes pourraient en outre seulement se saisir pour avis des dispositions intégrées à des textes financiers, qui seraient renvoyés au fond à la commission des finances. Seules celle-ci et la commission des affaires sociales auraient encore la garantie de pouvoir examiner au fond, mais de façon décalée dans le temps, les dispositions financières correspondant aux réformes relevant de leur compétence.

Ensuite, le monopole risquerait d'entraîner une forte dégradation des conditions de discussion des dispositions fiscales, qui seraient concentrées au sein de projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale dont l'examen obéit à des règles strictes.

Par ailleurs, le monopole affaiblirait considérablement le droit d'initiative des parlementaires, puisque seul le Gouvernement peut déposer des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires se verraient opposer l'irrecevabilité ou, à défaut, une sorte

d'inconstitutionnalité obligatoire, pour tout amendement ou proposition de loi qui comporterait des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires...

Le Gouvernement aurait en fait l'absolu monopole de l'initiative des réformes relatives aux impôts, taxes et cotisations sociales. Tel est l'un des aspects les plus critiquables du dispositif proposé. En effet, dans l'esprit de la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010<sup>1</sup>, le monopole devrait s'appliquer en priorité au Gouvernement, car les parlementaires sont déjà soumis à l'irrecevabilité financière définie par l'article 40 de la Constitution. Pourtant, le dispositif retenu aboutit surtout à limiter le droit d'initiative des parlementaires, le Gouvernement devenant l'unique auteur des textes financiers.

Enfin, cherchant à corriger les défauts du monopole, l'Assemblée nationale a dû adopter des dispositifs très complexes et peu satisfaisants. La procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis*, modifiant l'article 41 de la Constitution, permettrait certes au Gouvernement et au président de l'assemblée saisie de fermer les yeux sur l'irrecevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi portant sur des recettes fiscales. Mais le Conseil constitutionnel serait tenu de déclarer la disposition en cause contraire à la Constitution, en application de l'article 9 *bis*. Cette sanction s'abattrait sur l'initiative parlementaire, même si elle avait pour objet d'augmenter les recettes de l'État ou de la sécurité sociale.

Ainsi, pour répondre à l'objectif visé tout en évitant les inconvénients du monopole, votre commission vous soumet un amendement définissant une procédure d'approbation des mesures relatives aux recettes par une loi de finances ou par une loi de financement de la sécurité sociale.

Votre commission souhaite assurer par ce dispositif un examen annuel d'ensemble des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, afin de garantir le respect des articles d'équilibre votés en loi de finances.

Le dispositif retenu s'inspire fortement d'une proposition de loi organique de MM. Alain Vasselle et Nicolas About adoptée par le Sénat le 22 janvier 2008, qui ne concernait que les cotisations sociales et dont le champ serait donc étendu à l'ensemble des impositions de toute nature et des recettes de la sécurité sociale<sup>2</sup>.

Il prévoit un « *passage obligé* » des dispositions fiscales ou relatives aux recettes de la sécurité sociale par une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale. Dans cette circulaire, le Premier ministre demande aux ministres et secrétaires d'État « de ne plus insérer de dispositions fiscales ou qui affectent les recettes de la sécurité sociale dans les projets de lois ordinaires préparés par votre département ».

<sup>2</sup> Proposition de loi organique tendant à prévoir l'approbation par les lois de financement de la sécurité sociale des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale adoptées en cours d'exercice ; texte n° 51 (2007-2008) adopté par le Sénat le 22 janvier 2008. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp107-140.html>

Ainsi, ces dispositions n'entreraient en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale. Les dispositions relatives aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale seraient soumises à la même règle.

Il n'y aurait donc pas de monopole des lois financières, mais **une exclusivité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires.**

Le Parlement aurait la garantie de pouvoir examiner, valider, rejeter ou reporter, lors d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, la totalité des mesures de recettes adoptées dans d'autres textes. L'examen des lois financières permettrait de vérifier que les mesures votées en cours d'année ne remettent pas en cause les règles définies par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Ce mécanisme d'exclusivité préserve entièrement :

- le droit pour les parlementaires de présenter des amendements et des propositions de loi relatifs aux impôts, taxes et impositions de toute nature ;

- la faculté pour le Parlement et pour les commissions permanentes d'examiner toute réforme d'ampleur en évoquant également les moyens et les modalités de sa mise en œuvre. Il s'agit d'un aspect crucial pour le travail parlementaire, car une présentation partielle ou tronquée des projets de réforme ne peut qu'affaiblir la capacité d'examen des assemblées.

Votre commission considère que ce dispositif contribuerait efficacement à la maîtrise de nos finances publiques, tout en respectant les équilibres institutionnels.

Par coordination avec la suppression du monopole des lois financières, votre commission vous soumet :

- un amendement de suppression de la procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis* ;

- un amendement de suppression de la disposition obligeant le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions qui seraient contraires au monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale (article 9 *bis*) ;

- à l'article 11 du présent projet, un amendement de suppression du monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale.

## **2. Préciser le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

Votre commission vous soumet à l'article premier du projet de révision un amendement visant à clarifier et préciser la rédaction de l'alinéa relatif aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Il paraît d'abord préférable d'indiquer que les lois-cadres fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes, conformément à la terminologie retenue dans la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

En effet, la notion d'« *objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes* », retenue par l'Assemblée nationale en première lecture, apparaît floue et imprécise. Le contrôle du Conseil constitutionnel serait sans doute affaibli par la notion d'objectif, tandis que le minimum de recettes ne peut être fixé par la loi-cadre, car le produit des recettes n'est connu qu'en fin d'exercice. La loi-cadre peut en revanche prescrire un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes.

Ensuite, votre commission vous propose d'inverser la logique relative à la modification de la loi-cadre en cours d'exécution. Ainsi, alors que la rédaction adoptée par les députés prévoit que la loi-cadre peut être modifiée en cours d'exécution dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, l'amendement prévoit que la loi-cadre ne peut être modifiée en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique.

### **3. Organiser l'examen conjoint par le Conseil constitutionnel des lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année**

Votre commission approuve le contrôle systématique par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre, tel que l'a prévu l'Assemblée nationale. Elle relève cependant que la loi-cadre définira une trajectoire d'évolution pour les comptes des administrations publiques dans leur globalité (administrations publiques centrales, locales et de sécurité sociale).

Or, la loi de financement de la sécurité sociale de l'année est adoptée définitivement vers la fin novembre, soit avant la loi de finances de l'année, adoptée entre le 15 et le 20 décembre. Elle serait donc soumise au contrôle de conformité à la loi-cadre avant la loi de finances.

Cette situation ne permettrait pas au Conseil constitutionnel de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour apprécier si le Parlement a bien respecté les normes d'évolution prescrites par la loi-cadre. On pourrait même imaginer que le Conseil constitutionnel soit amené à faire porter sur la seule loi de finances, soumise en second lieu à son contrôle, la correction d'écarts qui seraient constatés dans la loi de financement de la sécurité sociale.

Votre commission vous soumet donc à l'article 9 du projet de loi constitutionnelle un amendement visant à prévoir que **le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale applicables à l'exercice suivant.**

L'amendement précise en outre que les délais impartis au Conseil constitutionnel pour se prononcer ne s'appliqueraient pas dans ce cas-là. En effet, le Conseil ne pourrait examiner conjointement ces deux textes dans le délai d'urgence de quinze jours, en raison de leurs dates d'adoption définitive.

Certes, il pourrait rendre sa décision dans le délai d'un mois après la transmission de la loi de financement de la sécurité sociale. Mais il semble plus simple de prévoir que cette décision doit être rendue avant le 31 décembre, soit à une date qui est généralement observée pour la décision relative à la loi de finances de l'année.

#### **4. Ouvrir la discussion sur le projet de programme de stabilité à toutes les commissions intéressées**

La rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour le nouvel article 88-8 de la Constitution prévoit que le projet de programme de stabilité fasse l'objet d'un avis d'une des commissions permanentes. Cette commission devrait être celle des finances. Ce faisant, il serait interdit aux commissions des affaires sociales des deux assemblées de rendre un avis sur ce programme, alors même qu'il inclura des engagements qui s'appliqueront aussi aux comptes sociaux.

Rien ne justifie d'exclure *a priori* une commission plus qu'une autre de la discussion, chacune pouvant apporter un éclairage pertinent. Afin d'apporter suffisamment de souplesse à l'application de cette règle et d'ouvrir, en tant que de besoin, le débat aux contributions pertinentes, votre commission vous propose donc d'adopter un amendement à l'article 12 autorisant toute commission permanente à se saisir.

\*

\*        \*

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

(art. 34 de la Constitution)

### **Création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques - Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires**

Cet article crée une nouvelle catégorie de lois, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Dans sa version initiale, il attribuait aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale le monopole de l'édition des règles applicables aux prélèvements obligatoires.

#### **1. Le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de ressources de la sécurité sociale**

- ***Le principe du monopole***

L'article premier du projet de loi constitutionnelle modifie l'article 34 de la Constitution, afin d'ajouter au partage entre les domaines de la loi et du règlement, un partage entre les lois financières, qui seraient les seules susceptibles de comporter des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, et les autres lois.

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus indique que selon les auteurs de la proposition d'inscription de ce monopole dans la Constitution, MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, président et rapporteur général de la commission des finances du Sénat « *une révision en ce sens de la Constitution est une condition de la cohérence des orientations en matière de finances publiques, puisque chaque mesure coûteuse serait appréciée non seulement au regard de ses effets sectoriels mais également sur le solde des administrations publiques. Elle serait également facteur de hiérarchisation des priorités de l'action publique puisque les mesures sectorielles se feraient concurrence entre elles, toutes ne pouvant être retenues... Une règle est indispensable. Du choix de la créer ou non dépend clairement la crédibilité de nos intentions. C'est pour nous la clé de l'ensemble du processus. Sans cette règle, le double langage, en d'autres termes l'écart de la parole aux actes, continuera d'être une tentation à laquelle la classe politique ne pourra résister* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapp. cit. p. 17.*

Le rapport relève qu'« *il a néanmoins été fait observer que cet objectif d'une vision moins éclatée introduit une rigidité pour la discussion par le Parlement de réformes d'ampleur* ».

Actuellement, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale obéissent à des règles d'examen spécifiques, définies aux articles 42,47 et 47-1 de la Constitution. S'agissant du contenu de ces lois, l'article 34 de la Constitution dispose que :

- les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique ;

- les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et fixent ses objectifs de dépenses.

Pour chacune de ces deux catégories de lois, une loi organique précise les conditions de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles.

Le 3° de l'article premier insère à l'article 34 de la Constitution, après le dix-neuvième alinéa relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, un alinéa donnant aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale le monopole des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. En outre, seules les lois de financement de la sécurité sociale pourraient déterminer les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.

Seules les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale pourraient donc comporter des dispositions fiscales, relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Le contenu des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale étant défini par des lois organiques, celles-ci devraient être modifiées pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle répartition des dispositions fiscales ou relatives aux principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale.

En effet, aux termes de l'article 45 du Règlement du Sénat, la commission des finances contrôle la recevabilité financière des amendements, non seulement au regard de l'article 40 de la Constitution, mais aussi au regard des dispositions de la LOLF.

De même, la commission des affaires sociales examine la recevabilité des amendements déposés au regard de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

En conséquence, le 1° de l'article premier supprime, au cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution, les dispositions selon lesquelles la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, ces dispositions devant figurer au sein d'un nouvel alinéa.

Par ailleurs, le 2° de l'article premier précise, au dix-septième alinéa de l'article 34, que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale « sous réserve du vingtième alinéa », relatif au monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification les dispositions relatives au monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

- *Les conséquences du monopole*

Le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires aurait des conséquences déterminantes sur le droit d'initiative des députés et des sénateurs et sur le travail parlementaire.

Tout d'abord, cette règle obligerait le Parlement à examiner séparément une réforme, par exemple en matière de logement, de retraites, d'environnement, de culture ou de recherche et les moyens nécessaires pour sa mise en œuvre. Les assemblées devraient donc voter les objectifs et les dispositifs de la réforme et attendre la prochaine loi de finances ou de financement de la sécurité sociale pour définir les outils fiscaux adéquats.

Nos excellents collègues Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, Jacques Legendre, président de la commission de la culture, Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, et Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales, ont unanimement souligné que le monopole des lois financières empêcherait ainsi les assemblées d'avoir une vision d'ensemble, cohérente, des réformes impliquant des moyens financiers. Cet équilibre constitue un enjeu fondamental pour les deux assemblées, car l'examen distinct des principes d'une réforme et des moyens nécessaires à sa mise en œuvre ne peut qu'affaiblir la position du Parlement face au Gouvernement, auteur des projets de loi.

Le monopole empêcherait les commissions et le Parlement de porter un regard d'ensemble sur les grandes réformes. Les prérogatives des commissions seraient déséquilibrées, puisque les commissions compétentes pourraient seulement se saisir pour avis des dispositions intégrées à des textes financiers, renvoyés au fond à la commission des finances ou à la commission des affaires sociales.

On peut également craindre que les conditions de discussion des dispositions relatives aux moyens soient dégradées, car elles seraient concentrées au sein de projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale dont l'examen reste encadré par des délais constitutionnels.

Faudrait-il alors définir une règle imposant au Gouvernement de présenter, parallèlement à toute grande réforme, un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale rectificative ?

Par ailleurs, le monopole entraînerait **un nouveau déséquilibre en matière d'initiative parlementaire**.

D'une part, seul le Gouvernement peut déposer des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ces textes échappant, en outre, aux règles de procédures définies lors de la révision de 2008 pour accroître les droits du Parlement : ils ne sont pas soumis au délai minimum de six semaines après le dépôt pour la discussion devant la première assemblée saisie, leur examen en séance ne porte pas sur le texte de la commission et le Gouvernement peut les inscrire par priorité à l'ordre du jour.

D'autre part, les parlementaires qui déposeraient, sur des textes non financiers, des amendements contenant des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, prendraient le risque de se voir opposer l'irrecevabilité définie à l'article 2 bis du projet adopté par l'Assemblée nationale. Le même risque se présenterait pour les propositions de loi. Aussi le Gouvernement aurait-il en fait le monopole de l'initiative des réformes relatives aux impôts, taxes et cotisations sociales.

Enfin, le dispositif finalement adopté par l'Assemblée nationale pour assurer le respect du monopole n'est pas pleinement satisfaisant. Les rapports des commissions des lois et des finances de l'Assemblée nationale et les débats en séance publique montrent bien les difficultés que pose la règle du monopole pour l'organisation des travaux parlementaires.

Ainsi, la procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis*, modifiant l'article 41 de la Constitution, permettrait au Gouvernement et au président de l'assemblée saisie de fermer les yeux sur l'irrecevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi portant sur des recettes, tandis que le Conseil constitutionnel serait, s'il était saisi, tenu de déclarer la disposition en cause contraire à la Constitution, en application du nouvel article 61-2, inséré par l'article 9 *bis*.

La règle du monopole ne se justifie que par la nécessité de porter un regard d'ensemble sur les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires, seul moyen d'assurer une politique budgétaire vertueuse. Votre commission ne remet pas en cause cet objectif, auquel elle souscrit. Mais elle considère qu'il peut être atteint par d'autres moyens, plus respectueux du droit d'initiative des parlementaires et des prérogatives des commissions permanentes des deux assemblées.

Comme l'indique Eugène Pierre dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, « le droit d'initiative n'est pas moins important que le droit de vote »<sup>1</sup>. Or, l'initiative des parlementaires en matière financière est déjà largement contenue par l'article 40 de la Constitution et par l'irrecevabilité des cavaliers budgétaires et des cavaliers sociaux.

---

<sup>1</sup> Eugène Pierre, *traité de droit politique, électoral et parlementaire, réédition, Editions Loysel, 1989, tome I, p. 63, § 58.*

Le monopole des lois financières s'adresse en réalité d'abord au Gouvernement. Il s'agit d'inscrire dans la Constitution un dispositif que le Premier ministre a demandé à l'ensemble des ministres et secrétaires d'État d'appliquer dans une circulaire du 4 juin 2010<sup>1</sup>. Il serait donc paradoxal d'organiser un dispositif dont l'effet serait en premier lieu de limiter le droit d'initiative des députés et sénateurs, le Gouvernement détenant le monopole du dépôt des textes financiers.

Votre commission a donc recherché un dispositif qui garantisse un examen efficace et cohérent des mesures de prélèvement obligatoire, sans présenter les inconvénients majeurs du monopole des lois financières.

• ***La proposition de votre commission : prévoir l'exclusivité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'entrée en vigueur des mesures de recettes fiscales***

Votre commission vous soumet un amendement qui vise à remplir l'objectif de rationalisation des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, tout en respectant les équilibres institutionnels.

Cet amendement prévoit que toutes les dispositions relatives aux impositions de toute nature ou aux autres recettes de la sécurité sociale ne peuvent entrer en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale.

Ce dispositif donnant aux lois financières une compétence exclusive pour décider de l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires se substituerait donc au monopole.

Il permettrait de vérifier, lors de l'examen des lois financières, que les mesures votées en cours d'année ne remettent pas en cause les règles définies par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques et d'assurer le respect de la trajectoire d'évolution des finances publiques que celles-ci définissent.

Ce dispositif reprend l'esprit de la proposition de loi organique de MM. Alain Vasselle et Nicolas About, adoptée par le Sénat le 22 janvier 2008, qui ne concernait que les cotisations sociales et dont le champ serait donc étendu à l'ensemble des impositions de toute nature et des recettes de la sécurité sociale<sup>2</sup>. Cette proposition de loi prévoit que les mesures de réduction et d'exonération de cotisations affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale deviendraient caduques au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de leur adoption, si elles ne sont pas approuvées par une loi de financement de la sécurité sociale. Ce régime de caducité présenterait l'inconvénient de permettre l'entrée en vigueur de ces dispositions pour quelques mois

---

<sup>1</sup> *Circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale.*

<sup>2</sup> *Proposition de loi organique tendant à prévoir l'approbation par les lois de financement de la sécurité sociale des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale adoptées en cours d'exercice. Texte adopté n°51, 2007-2008. <http://www.senat.fr/leg/tas07-051.html>*

seulement, avant qu'elles ne soient frappées de caducité. Il semble plus cohérent et plus conforme à l'objectif recherché de prévoir que l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires est déterminée par une loi financière.

Ce « *passage obligé* » par la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale n'entraînerait cependant pas l'hypertrophie des lois financières qu'aurait pu provoquer le monopole, car chaque loi financière pourrait simplement mentionner les mesures de prélèvement obligatoire pour les approuver et en déterminer la date d'entrée en vigueur, ou ne pas les mentionner pour ne pas les approuver.

Le dispositif proposé préserve le droit d'initiative des parlementaires, qui pourraient présenter des amendements et des propositions de loi relatives aux impôts, taxes et autres ressources de l'État, des collectivités et de la sécurité sociale. Ces initiatives n'encourraient pas de censure systématique du Conseil constitutionnel, mais leur entrée en vigueur ne pourrait être décidée que par une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Les commissions permanentes garderaient la possibilité d'examiner de façon cohérente les réformes de grande ampleur. Leurs prérogatives, essentielles à l'expertise du Parlement, seraient ainsi préservées.

Par coordination avec la suppression du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires, votre commission vous propose de supprimer la procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis*, le régime de censure obligatoire par le Conseil constitutionnel (article 9 *bis*), et le monopole fiscal des lois financières (article 11).

## **2. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

### **• *Le dispositif proposé par le Gouvernement***

Le 3° de l'article premier du projet de révision insère à l'article 54 de la Constitution un alinéa créant une nouvelle catégorie de lois dotées, pour certaines de leurs dispositions, d'une force supérieure à celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Par conséquent, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques se substitueraient aux lois de programmation des finances publiques créées par la révision du 23 juillet 2008.

La rédaction proposée par le Gouvernement reprend, sous réserve d'une modification, celle que suggère le rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus.

Elle prévoit que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques « *déterminent les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Ainsi, ce nouvel outil permettrait au Parlement de fixer, en euros constants, pour chaque année de la période de programmation considérée :

- le plafond des dépenses de l'Etat, qui resteraient définies chaque année par la loi de finances, et le plafond des dépenses de la sécurité sociale, qui relèveraient toujours de la loi de financement de la sécurité sociale ;

- le plancher des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale, c'est-à-dire le montant net des baisses ou des hausses d'impôt et de prélèvements sociaux.

Les lois-cadres devront s'inscrire dans l'objectif de retour à l'équilibre des comptes publics. Elles définiront par conséquent une trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle indique que « *la fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes pourra être autorisée afin de garantir au législateur une certaine marge de manœuvre, tout en préservant l'effort global de redressement des finances publiques* ».

Le Gouvernement précise, dans cet exposé des motifs, que « *la période couverte par les lois-cadres devra être de trois ans au minimum* ». Le vote d'une telle loi-cadre en début de législature pour une période de cinq ans permettrait d'en aligner la portée sur le calendrier des élections nationales.

Si des événements exceptionnels imposaient une adaptation des règles d'évolution des finances publiques, le Gouvernement serait tenu de solliciter du Parlement une modification de la loi-cadre. Cette modification serait donc possible ; il s'agit même d'une exigence pour permettre aux pouvoirs publics de faire face à l'imprévisible, mais elle supposerait un engagement fort des pouvoirs exécutif et législatif.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques n'ont donc d'intérêt que si elles s'imposent au législateur lorsqu'il vote les lois financières de portée annuelle. Il s'agit ainsi d'une nouvelle catégorie de lois dont la place, au sein de la hiérarchie des normes, serait supérieure à celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Aussi, l'article premier du projet de révision prévoit-il qu'une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Cette loi organique définirait la période minimale couverte par chaque loi-cadre et celles de leurs dispositions qui s'imposeraient aux lois financières. Les conditions d'adoption des lois-cadres sont définies par les articles 2 à 9 du projet de loi constitutionnelle.

### **Les comptes des administrations publiques**

Selon les indications du ministère du budget<sup>1</sup>, les administrations publiques constituent l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales grâce aux ressources des prélèvements obligatoires (impôts et autres recettes). Le secteur des administrations publiques comprend les administrations publiques centrales, locales et de sécurité sociale.

Cet ensemble comprend quatre sous-secteurs :

- l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) : ces deux sous-secteurs réunis composent l'ensemble des administrations publiques centrales. Les ODAC sont financés principalement soit par des subventions de l'État, soit par affectation de recettes votée en loi de finances. Ils exercent une compétence nationale, si bien que ces organismes couvrent en pratique toutes les fonctions des administrations publiques (notamment la protection sociale, les affaires économiques ou encore l'éducation) ;

- les administrations publiques locales (APUL) qui incluent l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupement de communes) mais aussi les organismes divers d'administration locale (ou ODAL : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, collèges, lycées, syndicats de collectivités, chambres consulaires...)

- les administrations de sécurité sociale (ASSO) qui regroupent les ODASS (principalement les hôpitaux) et l'ensemble des régimes d'assurance sociale : régime général et régimes spéciaux de Sécurité sociale (branches maladie/Accidents du travail et maladies professionnelles, famille et vieillesse), régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC) ou assurance-chômage (Unedic) ;

Le référentiel de la comptabilité nationale est le seul qui soit commun à l'ensemble de ces sous-secteurs et permette d'obtenir des chiffrages d'ensemble, toutes administrations publiques confondues. Ce périmètre est celui des engagements européens (pacte de stabilité et de croissance).

#### **• *Le texte adopté par l'Assemblée nationale***

L'Assemblée nationale a adopté à l'article premier trois séries d'amendements identiques présentés par la commission des lois et par les deux commissions saisies pour avis.

Elle a d'abord adopté deux amendements identiques présentés par MM. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, et Yves Bur, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, précisant que la période couverte par chaque loi-cadre doit être d'au moins trois ans. Les députés ont ainsi souhaité inscrire dans la Constitution une durée minimale dont le projet de révision renvoyait la définition à la loi organique. Il semble en effet préférable que cette disposition figure dans la Constitution et la durée retenue constitue le minimum requis pour définir une trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics.

---

<sup>1</sup> Voir le site Internet : <http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/approfondir/tableau-de-bord/toutes-administrations-publiques.html>

L'Assemblée nationale a ensuite adopté trois amendements de précision identiques, présentés par le rapporteur de la commission des lois et par les rapporteurs des deux commissions saisies pour avis, afin d'inclure explicitement dans le champ des lois-cadres la détermination des règles de gestion des finances publiques. Cette précision garantirait que figurent dans les lois-cadres des dispositions que le législateur a déjà eu l'occasion d'inscrire dans les lois de programmation des finances publiques. L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010, relative aux années 2011-2014, interdit ainsi aux organismes divers d'administration centrale<sup>1</sup> d'emprunter à plus d'un an et définit un plancher de recettes limitant les mesures nouvelles votées par le Parlement ou décidées par le pouvoir réglementaire.

Enfin, les députés ont adopté deux amendements identiques de MM. Jean-Luc Warsmann et Yves Bur, modifiés par un sous-amendement de M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, afin d'inscrire dans la Constitution le dispositif visant à assurer un retour à l'équilibre des finances publiques.

Ainsi, les lois-cadres devraient fixer, par chaque année, un objectif qui se déclinerait en un « *maximum de dépenses* » et un « *minimum de recettes* ». Ce minimum et ce maximum s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les auteurs de ces amendements ont précisé que cette disposition autoriserait les compensations entre dépenses et recettes, conformément à l'exposé des motifs, du projet de révision, qui évoque la « *fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes* ».

Le maximum de dépenses pourrait en outre comprendre un plafond de dépenses de l'Etat et un plafond de dépenses de la sécurité sociale.

Les députés ont par ailleurs souhaité insérer à l'article 34 de la Constitution l'obligation de rattraper les écarts constatés dans l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les modalités de compensation seraient fixées par la loi organique.

L'une des hypothèses évoquées par les auteurs des amendements serait de prévoir qu'un dépassement du plafond de dépenses ou une performance inférieure au plancher de recettes devrait, au cours des exercices suivants, faire l'objet d'un rattrapage. Le Conseil constitutionnel, saisi des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, pourrait, le cas échéant, sanctionner l'absence de rattrapage.

Cette disposition s'inspire d'une recommandation du rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, selon laquelle « *en cours ou à l'issue de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, tout écart négatif entre la maîtrise des dépenses et/ou des*

---

<sup>1</sup> A l'exception de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, de la Caisse de la dette publique et de la Société de prise de participation de l'Etat.

*mesures nouvelles en recettes constatée en exécution et la trajectoire prévue pour l'année considérée par la loi-cadre d'équilibre des finances publiques devrait être corrigé et compensé, soit avant le terme de l'exercice (pour les écarts identifiés en cours d'exécution), soit sur les deux exercices suivants (pour les écarts identifiés à l'issue de l'exécution). Cette obligation de rattrapage aurait des effets analogues à cause d'un compte notionnel de contrôle des déviations, tel qu'adopté par exemple en Allemagne »<sup>1</sup>.*

Le texte adopté par l'Assemblée nationale précise en outre que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées, en cours d'exécution, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Il reviendrait donc à la loi organique d'encadrer les conditions de révision des lois-cadres.

A cet égard, le rapport Camdessus considère que la portée solennelle et les engagements traduits par la loi-cadre impliqueraient *« qu'elle ne soit pas l'objet de modification, sauf en cas de changement de majorité parlementaire ou de circonstances exceptionnelles telles que tension internationale impliquant un accroissement majeur de l'effort de défense, récession économique d'une ampleur exceptionnelle ou catastrophe naturelle »*<sup>2</sup>.

Cet aspect devra être étudié de façon approfondie lors de la discussion du projet de loi organique, car il déterminera fortement la capacité de notre pays à réagir en cas de crise grave. La vertu ne saurait s'identifier à un excès de rigidité.

Il semble raisonnable d'envisager que seules les dispositions les plus impératives de la loi-cadre, celles qui fondent sa conception, à savoir les normes d'évolution des finances publiques, ne puissent être révisées que dans le cas de circonstances exceptionnelles. La loi organique devra définir ces circonstances de façon ouverte et pragmatique.

- ***Les améliorations proposées par votre commission***

Votre commission vous soumet un **amendement** visant à clarifier et préciser la rédaction de l'alinéa relatif aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Il semble en effet préférable d'indiquer que les lois-cadres fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes, conformément à la terminologie retenue dans la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances

---

<sup>1</sup> En effet, selon le rapport Camdessus, l'Allemagne a mis en place un compte amortisseur, dans lequel sont enregistrés les écarts de l'exécution par rapport à la trajectoire prévue. Si le solde de ce compte notionnel vient à dépasser 1 % du PIB, des mesures correctrices doivent être prises immédiatement (sauf en cas de récession) en vue de l'apurement des écarts stockés dans le fonds, en sus de l'effort de maîtrise des finances publiques à réaliser normalement pour l'année en question. Voir le rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, p. 15.

<sup>2</sup> Rapp. Cit. p. 13.

publiques pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup>. Le minimum de recettes ne peut être fixé par la loi-cadre, car le produit des recettes n'est connu qu'en fin d'exercice. La loi-cadre peut en revanche prescrire un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes.

Par ailleurs, la notion d'« *objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes* », retenue par l'Assemblée nationale en première lecture, paraît floue et imprécise. Elle pourrait amener le Conseil constitutionnel à n'exercer qu'un contrôle assez souple du respect des normes fixées par la loi-cadre, ce qui réduirait l'efficacité du dispositif.

Votre commission vous propose en outre d'inverser la logique relative à la modification de la loi-cadre en cours d'exécution. Ainsi, alors que la rédaction adoptée par les députés prévoit que la loi-cadre peut être modifiée en cours d'exécution dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, l'amendement prévoit que la loi-cadre ne peut être modifiée en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

#### *Article 2*

(art. 39 de la Constitution)

### **Examen en premier par l'Assemblée nationale des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

Cet article étend aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques la règle selon laquelle les projets de loi financière -projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale- sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

Cette priorité d'examen, fondée sur le principe du consentement à l'impôt tel que l'établit l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et sur l'élection au suffrage universel direct des députés, ne concernait d'abord que les projets de lois de finances. La révision constitutionnelle du 22 février 1996 l'a étendue aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques constitueront une nouvelle catégorie de lois financières, dont les dispositions exprimeront la capacité du Parlement de se donner à lui-même des règles et des limites pour la définition des impositions de toute nature.

Aussi est-il cohérent et logique que les projets de loi-cadre obéissent à la même priorité d'examen que les lois financières.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> L'article 9 de cette loi mentionne ainsi « L'impact annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ».

*Article 2 bis*

(art. 41 de la Constitution)

**Contrôle du respect du monopole des lois financières  
en matière de prélèvements obligatoires  
au cours de la procédure parlementaire**

Issu d'un amendement du président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, cet article additionnel définit une procédure de contrôle de la recevabilité des amendements et propositions de loi au regard des nouvelles dispositions donnant aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale le monopole des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires (article premier du projet de loi constitutionnelle).

Le projet de révision ne prévoyait en effet aucune procédure de contrôle du respect de ce monopole dans le cadre du travail parlementaire, si bien qu'il revenait aux assemblées d'organiser un contrôle de la recevabilité des amendements et des propositions de loi, ou au Conseil constitutionnel d'assurer, avant la promulgation de la loi, le contrôle approprié.

Les députés ont fait le choix d'une procédure de contrôle de la recevabilité similaire à celle que définit l'article 41 de la Constitution pour le respect du domaine de la loi.

Cet article, modifié par la révision du 23 Juillet 2008, permet au Gouvernement ou au président de l'assemblée saisie d'opposer, au cours de la procédure législative, l'irrecevabilité à une proposition ou à un amendement qui ne relèverait pas du domaine de la loi ou qui serait contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, il appartient au Conseil constitutionnel de trancher, à la demande de l'un ou de l'autre. Le Conseil a alors huit jours pour se prononcer. Dans l'exposé sommaire de son amendement, M. Jean-Luc Warsmann explique que « *le dépôt de propositions de loi ou d'amendements contenant des dispositions relatives aux impositions de toute nature (mesures fiscales) ou relatives aux « autres ressources » de la sécurité sociale (c'est-à-dire aux cotisations sociales) serait donc possible. Mais le Gouvernement ou le président de l'assemblée concernée pourrait, à tout moment de la procédure législative, soulever l'irrecevabilité pour méconnaissance du domaine des lois de finances et de financement de la sécurité sociale* ».

Le dispositif retenu par l'Assemblée nationale vise donc à apporter aux parlementaires dont la règle du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale réduira fortement la capacité d'initiative une consolation d'ordre théorique. Le dépôt d'amendements et de propositions de loi comportant des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires serait en effet possible ; mais leur discussion et leur adoption en commission et en séance plénière dépendrait de l'appréciation du président de l'assemblée saisie et du Gouvernement. A tout moment pourrait s'abattre sur l'amendement ou la proposition de loi une irrecevabilité qui arrêterait net son parcours législatif.

Les députés ont parfaitement mesuré les conséquences de la règle du monopole sur le droit d'initiative des parlementaires. Cette règle apporte en effet une nouvelle limitation à un droit déjà très fortement contraint, en matière financière, par l'article 40 de la Constitution. Ainsi, la commission des lois de l'Assemblée nationale a d'abord adopté deux amendements supprimant la règle du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière d'imposition de toute nature et de cotisations sociales.

En séance plénière, le président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a expliqué que le contrôle de la recevabilité des amendements et des propositions de loi au regard de cette règle dès leur dépôt lui paraissait trop stricte, tandis que le renvoi au Conseil constitutionnel lui semblait trop aléatoire<sup>1</sup>.

M. Jean-Luc Warsmann a précisé que la rédaction complétant le dispositif de l'article 41 de la Constitution tendait par conséquent « à combattre l'hypothèse de l'irrecevabilité au dépôt »<sup>2</sup>.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a estimé que cette disposition donnait « du sens à ce monopole des dispositions fiscales aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, sans altérer pour autant la capacité des parlementaires à déposer, dans une proposition de loi ou par voie d'amendement, une disposition de nature fiscale. Il reviendra alors au juge suprême d'examiner la recevabilité du dispositif ».

La définition d'un mécanisme de contrôle de la recevabilité des amendements et des propositions de loi au regard de la nouvelle règle de monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale permet donc de sauver les apparences, sans rien retirer, en fait, à l'efficacité du dispositif visant à concentrer les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires au sein des lois financières.

Ainsi, les conditions à remplir pour qu'un amendement ou une proposition de loi qui comporterait de telles dispositions soit examiné et voté par une commission ou une assemblée font de ce mécanisme un artifice. Il faudrait en effet que le président de l'assemblée saisie et le Gouvernement conviennent de ne pas voir ou, tout au moins, de ne pas soulever, une irrecevabilité dont l'appréciation sera pourtant beaucoup plus aisée que l'irrecevabilité au regard du domaine de la loi. Il suffirait que l'amendement ou la proposition de loi comporte une disposition relative aux prélèvements obligatoires pour être irrecevable, ce qui n'appelle pas, *a priori*, une analyse aussi subtile que le respect du partage, parfois difficile, entre la loi et le règlement.

Il convient en outre de relever que la procédure d'irrecevabilité adoptée par l'Assemblée nationale comporte un paradoxe, puisque cette

---

<sup>1</sup> Journal officiel, débats Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 4 mai 2011, p. 2808.

<sup>2</sup> Journal officiel, débats Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 4 mai 2011, p. 2809.

irrecevabilité ne serait pas opposable aux projets de loi. Le Gouvernement pourrait donc soumettre au Parlement des projets de loi ordinaires contenant des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires.

Votre commission estime que l'attribution aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale d'une compétence exclusive pour déterminer l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires permettrait d'assurer, avec autant d'efficacité que le monopole, une politique budgétaire vertueuse. Aussi vous propose-t-elle de substituer ce dispositif au monopole défini à l'article premier du projet de révision.

Elle vous soumet, par coordination, un **amendement** tendant à supprimer l'article 2 *bis*, car le dispositif d'approbation des mesures de prélèvement obligatoire par les lois financières rend inutile une procédure d'irrecevabilité à l'égard des amendements et propositions de loi qui ne respecteraient pas le monopole.

Votre commission vous propose de **supprimer l'article 2 *bis***.

### *Article 3*

(art. 42 de la Constitution)

#### **Règles relatives à la discussion en séance des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

Cet article applique aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques les règles que l'article 42 de la Constitution prévoit pour la discussion en séance publique des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

En effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 42 de la Constitution dispose que la discussion des projets et propositions de loi en séance porte sur le texte adopté par la commission saisie au fond ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. En outre, la discussion en séance, en première lecture, ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt et, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.

Cependant, le deuxième alinéa de l'article 42 a maintenu le régime de discussion antérieur pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Ainsi, pour ces textes, la discussion en séance porte, pour la première lecture, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 42 dispense les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les projets relatifs aux états de crise de l'application des délais d'examen définis au troisième alinéa.

Comme l'avait relevé votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République, ces exceptions sont justifiées car, s'agissant des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement détient le monopole de l'initiative législative<sup>1</sup>. En outre, ces projets obéissent à des délais constitutionnels d'examen spécifiques, définis par les articles 47 et 47-1 de la Constitution.

Or, comme pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, seul le Gouvernement pourra déposer un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, qui constituera un engagement pluriannuel déterminant pour l'action de l'exécutif.

Il paraît donc cohérent que la discussion en séance du projet de loi-cadre porte, pour la première lecture, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'article 4 du projet de révision permet au Gouvernement de décider l'application, aux projets de **loi-cadre d'équilibre** des finances publiques, de la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 47, qui donne à l'Assemblée nationale quarante jours pour se prononcer en première lecture sur le projet de loi de finances après son dépôt et au Sénat quinze jours à compter de sa transmission.

Aussi semble-t-il logique que le 2° de l'article 3 ajoute les projets de loi-cadre à la liste des textes qui échappent aux délais minimaux d'examen définis au troisième alinéa de l'article 42.

Votre commission vous propose par conséquent d'adopter l'article 3 **sans modification**.

#### *Article 4*

(art. 46-1 nouveau de la Constitution)

#### **Modalités de vote des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

Cet article insère dans la Constitution un nouvel article 46-1, précisant les modalités de vote des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques. Cet article serait placé après les dispositions relatives au vote des lois organiques et avant celles qui définissent les modalités de vote des projets de loi de finances.

Selon une disposition similaire à celles qui figurent aux articles 47 et 47-1 de la Constitution pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, la première phrase du nouvel article 46-1 prévoit que le Parlement vote les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques dans les conditions définies par une loi organique.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 387 (2007-2008), p. 130-132.

La seconde phrase de l'article 4 permet au Gouvernement de décider de l'application, pour l'examen des projets de loi-cadre, de la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 47. Cet alinéa dispose que si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture sur le projet de loi de finances dans le délai de quarante jours après son dépôt, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. L'examen du projet de loi se poursuit ensuite dans les conditions prévues à l'article 45. Aussi, le Premier ministre peut-il provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée.

Toutefois, en dépit de ce renvoi au deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution, les modalités d'examen des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques ne seraient pas exactement alignées, en pratique, sur celles des projets de loi de finances.

En effet, en vertu d'un accord entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, depuis les débuts de la V<sup>ème</sup> République, le délai de quarante jours pour l'examen du projet de loi de finances de l'année court à compter de la réception d'une lettre du Premier ministre par le président de l'Assemblée nationale, qui récapitule les annexes budgétaires présentant un caractère obligatoire. Cet accord permet d'éviter que le temps consacré par la commission des finances à l'examen du projet de loi de finances ne vienne réduire le temps accordé à l'Assemblée nationale pour examiner ce texte.

Ainsi, comme l'indique M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, dans son rapport, « *cinquante-cinq jours se sont écoulés entre le dépôt du projet de loi de finances pour 2009 (le 26 septembre 2008) et son adoption par l'Assemblée nationale (le 19 novembre 2008), le délai constitutionnel de quarante jours n'ayant commencé à courir qu'à compter du 11 octobre 2008* »<sup>1</sup>. Dès lors, l'application aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques des délais définis à l'article 47 de la Constitution aboutirait en fait à soumettre ces projets à des délais d'examen par l'Assemblée nationale plus brefs que ceux appliqués au projet de loi de finances initiale. Cette différence ne paraît cependant pas dirimante, puisque les lois-cadres devraient comporter beaucoup moins de dispositions que la loi de finances de l'année. Elles n'auront pas, en effet, à présenter les crédits de chacune des missions de l'Etat.

Par ailleurs, la possibilité, pour le Gouvernement, de décider de l'application du deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques pourra limiter l'examen de ces projets de loi à une seule lecture dans chaque assemblée.

Cependant, comme pour les délais d'examen spécifiques, la procédure accélérée ne s'appliquerait aux projets de loi-cadre que si le Gouvernement en

---

<sup>1</sup> AN, Rapport n° 3333, p. 65.

décidait ainsi, alors que cette procédure est systématiquement appliquée aux projets de loi de finances<sup>1</sup>.

En effet, l'article 47 de la Constitution définit les délais d'examen du projet de loi de finances en première lecture et dispose qu'« *il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45* ». Aussi, l'article 40 de la LOLF prévoit-il un examen du projet de loi de finances « *selon la procédure d'urgence* », devenue « *procédure accélérée* » lors de la révision du 23 juillet 2008 (article 45, deuxième alinéa, de la Constitution)<sup>2</sup>.

La loi organique relative aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques pourra préciser ce qu'il en est pour ces textes, le texte de l'article 4 du projet de révision n'interdisant pas au Gouvernement, s'il ne décide pas d'appliquer au projet de loi-cadre la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution, d'engager la procédure accélérée dans les conditions définies par l'article 45. Dans cette hypothèse, les Conférences des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat pourraient s'y opposer conjointement.

Selon l'exposé des motifs du projet de révision, la possibilité, pour le Gouvernement, de décider l'application des dispositions de l'article 47, deuxième alinéa, de la Constitution, aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques vise à « *permettre d'harmoniser la modification de la loi-cadre en vigueur avec l'adoption d'une loi de finances rectificative qui serait rendue nécessaire par des circonstances imprévues* ».

En effet, les délais d'examen définis à l'article 47, deuxième alinéa, de la Constitution, sont applicables aux projets de loi de finances rectificative. Dès lors, il paraît indispensable que le Gouvernement puisse soumettre au Parlement, en cas de crise grave, un projet de loi de finances rectificative et, le cas échéant, un projet de modification de la loi-cadre, en disposant de moyens adaptés pour obtenir un examen coordonné des deux textes.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Elle est également appliquée aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (art. 47-1 de la Constitution).

<sup>2</sup> L'article LO 111-7 du code de la sécurité sociale comporte une disposition analogue en ce qui concerne les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

*Article 5*

(art. 47 de la Constitution)

**Subordination de l'adoption définitive  
des lois de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre  
des finances publiques applicable à l'année considérée**

Cet article interdit l'adoption de toute loi de finances en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année considérée.

Il modifie à cette fin l'article 47 de la Constitution, qui précise les conditions d'examen des lois de finances.

**1. Le dispositif proposé**

Le 1° de l'article 5 complète le premier alinéa de l'article 47, afin de prévoir qu'aucune loi de finances ne peut être adoptée définitivement en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée.

A la différence des lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, mentionnées à l'article 34, vingt-et-unième alinéa, de la Constitution depuis la révision du 23 juillet 2008, **l'adoption de lois-cadres d'équilibre des finances publiques sera obligatoire, sous peine de bloquer l'adoption de toute loi de finances.** Cette disposition paraît indispensable pour assurer la cohérence de la réforme, compte tenu de la place accordée aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques dans la hiérarchie des normes.

Celles-ci établiront en effet des paramètres déterminants pour l'élaboration des lois de finances.

Par conséquent, ni la loi de finances de l'année, ni les lois de finances rectificatives ne pourront être adoptées définitivement si une loi-cadre d'équilibre des finances publiques portant sur l'année en question n'est pas en vigueur. Il ne suffira donc pas que la loi-cadre ait été examinée et votée par le Parlement ; il faudra qu'elle ait été promulguée, après le contrôle du Conseil constitutionnel.

Cette articulation n'interdira pas qu'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques soit examiné en même temps qu'un projet de loi de finances, mais obligera à programmer la discussion du premier de façon à ce qu'elle s'achève suffisamment tôt pour ne pas bloquer l'adoption du second.

Le 2° de l'article 5 précise en conséquence que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 47 s'appliquent aux projets de loi de finances, par distinction avec les projets de loi-cadre.

Le 3° de l'article 5 complète le quatrième alinéa de l'article 47, relatif à l'autorisation de percevoir les impôts et à l'ouverture des crédits lorsque la loi de finances de l'année n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice budgétaire considéré.

En effet, dans une telle hypothèse, le Gouvernement doit demander d'urgence au parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés. Une telle situation ne s'est produite qu'en 1962, après le vote d'une motion de censure contre le gouvernement de Georges Pompidou. La procédure applicable est définie à l'article 45 de la LOLF.

Le projet de révision prévoit que cette procédure est également appliquée en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée, puisque cette absence empêcherait, en application du 1° de l'article 5, l'adoption définitive de la loi de finances de l'année.

## **2. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté à l'article 5 deux amendements rédactionnels de M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois. Ces amendements mentionnent la loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné, plutôt que la loi-cadre applicable à l'année concernée.

L'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement de MM. Gilles Carrez, rapporteur général, et Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances, qui insère à l'article 47 de la Constitution un alinéa précisant que le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice est déposé au plus tard **le 15 septembre** de l'année qui précède cet exercice. Cet amendement inscrit par conséquent dans la Constitution une date de dépôt qui figure aujourd'hui à l'article 39 de la LOLF.

Depuis 1959, la date de dépôt du projet de loi de finances de l'année est fixée au premier mardi d'octobre au plus tard.

La disposition adoptée par l'Assemblée nationale avance donc cette date maximale de dépôt de quinze jours. Cette modification vise à tirer les conséquences du monopole que l'article premier du projet de révision attribue aux lois de finances pour la fixation des règles concernant les impositions de toute nature. Ce monopole devrait en effet aboutir à un accroissement du volume des lois de finances.

En outre, les auteurs de l'amendement voté par les députés considèrent que la date du premier mardi d'octobre, initialement retenue pour aligner le dépôt du projet de loi de finances sur la date d'ouverture de la session, n'est plus adaptée aux nouvelles conditions du travail législatif en matière financière. Le Parlement doit en effet se livrer à un examen approfondi des équilibres budgétaires. Il devra être encore plus précis dans son analyse à l'avenir, puisqu'il lui faudra respecter les limites fixées par la loi-cadre d'équilibre précédemment adoptée.

Les députés ont ainsi souhaité garantir au Parlement des délais d'examen suffisants. Les récentes évolutions, faisant apparaître, en dehors même de tout monopole, un doublement du volume des lois de finances

initiales au cours des quatre dernières années, justifient cette modification qui protégera les conditions d'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, première assemblée saisie.

Les auteurs de l'amendement relèvent que le Gouvernement avait peu à peu retardé la date de dépôt du projet de loi de finances, ne laissant aux députés pour l'examiner que 55 jours en moyenne par an depuis 2002, contre 62,3 jours par an entre 1993 et 2001.

A titre de comparaison, il convient d'indiquer que le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard au cours de la première semaine de session suivant le 1<sup>er</sup> septembre en Allemagne.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 5 **sans modification.**

#### *Article 6*

(art. 47-1 de la Constitution)

### **Subordination de l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice considéré**

Cet article interdit l'adoption de toute loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice en question. Ainsi, comme l'article 5, il conforte les lois-cadres d'équilibre, en les rendant indispensables à l'adoption définitive des textes financiers.

Il complète dans cet objectif l'article 47-1 de la Constitution, qui définit les conditions d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale.

Le 1<sup>o</sup> prévoit qu'aucune loi de financement de la sécurité sociale ne pourrait être adoptée définitivement en l'absence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné.

Le 2<sup>o</sup> précise, par coordination, au deuxième alinéa de l'article 47-1, que les délais d'examen fixés à cet alinéa s'appliquent aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, et non au projet de loi-cadre.

A la différence de l'article 5, l'article 6 ne comporte pas de disposition relative à la procédure applicable en l'absence de loi-cadre d'équilibre, car la Constitution ne rend pas obligatoire l'adoption d'une loi de financement de la sécurité sociale. En effet, un tel texte n'est pas indispensable à l'ordonnancement des dépenses et à l'encaissement des recettes par les organismes de sécurité sociale. L'article 47-1 de la Constitution ne comporte donc pas de procédure d'urgence comparable à celle qui figure à l'article 47, quatrième alinéa, pour la perception des impôts et l'ouverture des crédits.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 **sans modification.**

*Article 6 bis*

(art. 47-2 de la Constitution)

**Extension de la mission d'assistance de la Cour des comptes  
au Parlement et au Gouvernement à la mise en œuvre  
des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

Cet article additionnel, issu d'un amendement de M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, prévoit que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

L'article 47-2 de la Constitution, inséré par la révision du 23 juillet 2008, érige en principes constitutionnels trois des missions de la Cour des comptes :

- l'assistance au Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ;
- l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ;
- la contribution à l'information des citoyens par ses rapports publics.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques doivent, pour certaines de leurs dispositions tout au moins, s'imposer aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Aussi paraît-il nécessaire que la Cour des comptes, chargée d'assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois financières, apporte au Parlement et au Gouvernement le même appui pour le contrôle de la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Cette assistance pourrait en particulier consister, pour la Cour des comptes, à alerter le Parlement et le Gouvernement lorsqu'un écart serait observé entre les prévisions et l'exécution des recettes et des dépenses en cours d'année.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 *bis* **sans modification.**

*Article 7*

(art. 48 de la Constitution)

**Inscription par priorité à l'ordre du jour des projets de loi-cadre  
d'équilibre des finances publiques**

Cet article ajoute les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à la liste des textes qui, à la demande du Gouvernement, sont inscrits par priorité à l'ordre du jour des assemblées.

Le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution dispose en effet que l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale est, à la demande du Gouvernement, inscrit par priorité à l'ordre du jour.

Ces textes peuvent donc être inscrits à l'ordre du jour en dehors des deux semaines de séance sur quatre qui sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription.

Le Gouvernement peut également demander une inscription par priorité, mais seulement en dehors de la semaine consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation de déclaration de guerre ou de prolongation d'une intervention des forces armées (art. 35 de la Constitution).

Par conséquent, l'ajout, à la liste des textes dont le Gouvernement peut demander l'inscription par priorité en dehors des deux semaines qui lui sont réservées, étend les prérogatives du pouvoir exécutif dans la fixation de l'ordre du jour parlementaire et réduit encore la capacité d'initiative de la Conférence des Présidents de chaque assemblée en la matière.

Cette nouvelle réduction de la part des assemblées dans la fixation de l'ordre du jour est-elle justifiée ?

La logique du projet de révision, dont les articles 5 et 6 rendent l'adoption et la promulgation d'une loi-cadre indispensable à l'adoption définitive des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, requiert en effet que le Gouvernement puisse assurer l'examen rapide des projets de loi-cadre.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 **sans modification.**

#### *Article 8*

(art. 49 de la Constitution)

#### **Possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur l'adoption d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

Cet article permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Aux termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Premier ministre peut en effet, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Le projet est alors considéré comme adopté sauf si une motion de censure est

déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent et votée par la majorité des membres composant l'Assemblée nationale.

L'esprit de la réforme, qui donne aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques un caractère indispensable et obligatoire, commande que le Gouvernement puisse mettre en œuvre, pour leur adoption, des prérogatives identiques à celles dont il dispose pour obtenir le vote des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 **sans modification.**

#### *Article 9*

(art. 61 de la Constitution)

### **Contrôle systématique par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**

Cet article soumet les lois-cadres d'équilibre des finances publiques à un contrôle systématique du Conseil constitutionnel. L'Assemblée nationale l'a complété afin de soumettre au même contrôle les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, afin de vérifier leur conformité à la loi-cadre d'équilibre.

#### **1. Le contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

Aux termes de l'article 61, premier alinéa, de la Constitution, seuls sont aujourd'hui soumis au contrôle systématique du Conseil constitutionnel les lois organiques, les propositions de loi visées à l'article 11 de la Constitution et présentées par un cinquième des membres du Parlement, avec le soutien d'un dixième des électeurs inscrits, avant qu'elles ne soient soumises au référendum, ainsi que les règlements des assemblées

Le 1° de l'article 9 ajoute à cette liste les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui devraient donc obligatoirement être soumises au Conseil constitutionnel avant leur promulgation.

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de révision, le contrôle de droit, *a priori*, des lois-cadres apparaît nécessaire, « *s'agissant de lois qui ont, à l'instar des lois organiques, dans certaines de leurs dispositions tout du moins, une valeur juridique supérieure à celle des lois financières annuelles* ». Le contrôle systématique semble en effet conforme à l'esprit de la révision, qui donne aux lois-cadres une place particulière au sein de la hiérarchie des normes, inférieure à la loi organique qui précisera leur contenu et leur mode d'adoption, mais supérieure à celle des lois financières.

Ce contrôle consistera en particulier pour le Conseil constitutionnel à vérifier si les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques définies par la loi-cadre permettent d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques, conformément à

l'article 34 de la Constitution. Il s'agira donc avant tout de contrôler la cohérence entre les normes fixées par la loi-cadre et la date de retour à l'équilibre retenue par la même loi.

Si l'on se réfère à sa jurisprudence relative aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel devrait contrôler la conformité des lois-cadres à la Constitution, mais aussi à la loi organique qui sera adoptée en application des articles 34 et 46-1 de la Constitution pour préciser leur contenu et définir les conditions dans lesquelles elles sont votées.

En effet, dans sa décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, le Conseil constitutionnel soulève d'office un moyen tiré de la violation des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Il exerce systématiquement, lorsqu'il est saisi, un contrôle de la conformité des lois de finances -qu'il s'agisse de la loi de finances de l'année, d'une loi de finances rectificative ou d'une loi de règlement, à la LOLF, et des lois de financement de la sécurité sociale aux dispositions organiques du code de la sécurité sociale définissant leur contenu et leur mode d'adoption. Le juge constitutionnel considère ainsi que « *la constitutionnalité d'une loi de finances s'apprécie au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé* »<sup>1</sup>.

Le Conseil constitutionnel devrait, selon toute vraisemblance, suivre le même principe pour le contrôle des lois-cadres.

Dès lors, ce contrôle aura un impact déterminant sur la portée effective de la présente révision. Cette portée restera limitée si le Conseil constitutionnel se borne à vérifier si le Parlement a globalement défini des normes d'évolution cohérentes par rapport à la date de retour à l'équilibre des comptes publics qu'il a retenue.

Le dispositif pourrait se révéler beaucoup plus contraignant si le Conseil constitutionnel développe un contrôle approfondi, lui permettant de distinguer entre déficit structurel et déficit conjoncturel. Il pourrait en effet donner à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques une force particulière en s'appuyant sur les dispositions de l'article 47-2, second alinéa, de la Constitution, aux termes desquelles « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères* ».

Aussi peut-on se demander comment le Gouvernement et le Parlement devraient procéder face à une décision du Conseil constitutionnel qui jugerait la loi-cadre non conforme à la Constitution.

Les articles 5 et 6 du projet de révision rendant l'existence d'une loi-cadre d'équilibre indispensable à l'adoption définitive d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale, **le cas le plus problématique serait celui d'une censure de la loi-cadre dont l'examen a été simultané ou**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2005-538 DC du 13 juillet 2006.

**a précédé de quelques jours celui de la loi de finances relative à l'exercice budgétaire de l'année suivante.**

Si la censure était totale, et s'il n'existait pas de loi-cadre antérieure dont la période d'application couvrirait l'année visée, le Gouvernement devrait recourir à la procédure d'urgence prévue au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, dont l'article 5 du projet de révision étend l'applicabilité aux lois-cadres.

Si une loi-cadre adoptée antérieurement était encore en vigueur lors de la censure de la nouvelle loi-cadre, le projet de loi de finances de l'année suivante pourrait être adopté définitivement. Il risquerait toutefois de ne pas respecter des normes d'évolution que le Parlement n'aurait pas pu actualiser. La loi de finances pourrait alors à son tour ne pas être validée par le Conseil constitutionnel.

Il faudrait alors mettre en œuvre la procédure exceptionnelle définie aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 45 de la LOLF. Il appartiendrait donc au Gouvernement de déposer immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année.

**2. Le contrôle systématique de la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

Les députés ont adopté un amendement de M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, qui prévoit à l'article 61 de la Constitution le contrôle de droit, a priori, de la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Suivant les conclusions du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, le projet de révision ne prévoyait initialement aucune modification des modalités de contrôle par le Conseil constitutionnel des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ce contrôle devant seulement être étendu au respect de la loi-cadre.

Ainsi, le rapport du groupe de travail estimait que le Conseil constitutionnel, s'il était saisi d'une loi financière, contrôlerait alors si elle respecte les plafonds de niveaux de dépenses et le plancher de mesures nouvelles en recettes posés par la loi-cadre d'équilibre des finances publiques en vigueur<sup>1</sup>.

Lors de la présentation de son amendement devant la commission des finances, M. Gilles Carrez, rapporteur général, a indiqué que « *la primauté des lois-cadres sur les lois de finances et de financement réside dans le contrôle de conformité des secondes aux premières par le juge constitutionnel. La saisine automatique portera exclusivement sur la conformité avec la*

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, p. 15.

*trajectoire définie dans la loi-cadre, et non sur telle ou telle mesure fiscale, comme c'est le cas aujourd'hui en cas de saisine du Conseil constitutionnel par l'opposition. »<sup>1</sup>.*

Votre rapporteur considère en effet que le contrôle de droit de la conformité des lois financières à la loi-cadre est la conséquence logique des dispositions qui prévoiraient à l'article 34 de la Constitution que certaines des dispositions des lois-cadres s'imposent aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, le 2° de l'article 9 insère, après le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, un alinéa aux termes duquel les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale doivent être soumises avant leur promulgation au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Le 3° supprime, par coordination, les premiers mots de l'avant-dernier alinéa de l'article 61, qui précise les délais dans lesquels le Conseil constitutionnel doit statuer<sup>2</sup>. En effet, ces délais ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des saisines du Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle *a priori*, c'est-à-dire avant la promulgation de la loi, que cette saisine soit obligatoire ou qu'elle procède d'une initiative du Président de la République, du Premier ministre, du président d'une assemblée, de soixante députés ou de soixante sénateurs.

Pour les mêmes raisons, le 4° de l'article 9 supprime les premiers mots du dernier alinéa de l'article 61, qui prévoit la suspension du délai de promulgation lorsque le Conseil constitutionnel est saisi dans le cadre du contrôle a priori de la conformité de certains textes à la Constitution.

### **3. Les aménagements proposés par votre commission**

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques fixeront des normes d'évolution en vue d'assurer l'équilibre de l'ensemble des comptes des administrations publiques.

En prévoyant un contrôle systématique par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre, le texte adopté par l'Assemblée nationale fait apparaître une difficulté dans l'articulation des décisions du Conseil sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale relatives à l'exercice suivant.

En effet, si les délais de décision du Conseil constitutionnel demeuraient inchangés, il pourrait se produire que le Conseil se prononce d'abord sur la loi de financement de la sécurité sociale puis sur la loi de finances. La loi de financement de la sécurité sociale est adoptée

---

<sup>1</sup> Rapport pour avis de M. Gilles Carrez, Assemblée nationale, n° 3303, p. 115.

<sup>2</sup> Le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

définitivement fin novembre<sup>1</sup> et la loi de finances initiale entre le 15 et le 20 décembre<sup>2</sup>. Saisi en urgence, le Conseil constitutionnel dispose de quinze jours pour se prononcer.

Dès lors, après s'être prononcé sur la loi de financement de la sécurité sociale, il pourrait faire porter l'effort de rééquilibrage des comptes publics sur la seule loi de finances initiale, soumise en second lieu.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** visant à aménager les modalités de contrôle de la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales à la loi-cadre.

Cet amendement organise un examen conjoint des deux textes par le Conseil constitutionnel, afin qu'il dispose de tous les éléments pour apprécier le respect des normes fixées par la loi-cadre applicable à l'exercice en question. Il tend à insérer cette précision dans un nouvel alinéa de l'article 61 de la Constitution, prévoyant que le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice.

Il devrait donc se prononcer conjointement, avant le 31 décembre de l'année N, sur la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale applicables à l'année N+1.

Cette disposition ne s'appliquerait pas aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives.

L'amendement prévoit en outre que les délais définis à l'avant-dernier alinéa de l'article 61 ne s'appliqueraient pas lorsque le Conseil constitutionnel doit examiner conjointement deux lois financières. Ainsi, le délai de quinze jours pourrait être dépassé afin de permettre au Conseil d'être saisi de la loi de finances définitivement adoptée.

Le délai dérogatoire de décision défini par l'amendement s'appliquerait non seulement au contrôle systématique, par le Conseil constitutionnel, de la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre, mais aussi au contrôle de constitutionnalité qui pourrait être déclenché, comme cela se produit en général sur les textes financiers, par soixante députés ou soixante sénateurs. Il serait en effet étrange que le Conseil constitutionnel rende d'abord une décision sur la conformité à la Constitution en application du deuxième alinéa de l'article 61, puis une décision sur la conformité à la loi-cadre.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 9 **ainsi modifié**.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a été adopté définitivement par le Sénat le 25 novembre 2010.

<sup>2</sup> Le projet de loi de finances pour 2011 a été adopté définitivement par le Sénat le 15 décembre 2010.

*Article 9 bis*

(art. 61-2 nouveau de la Constitution)

**Examen par le Conseil constitutionnel des dispositions  
méconnaissant le domaine réservé à la loi de finances  
et à la loi de financement de la sécurité sociale**

Cet article additionnel, issu d'un amendement du Gouvernement, modifié par un sous-amendement de M. Charles de Courson, précise que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi d'une loi autre qu'une loi financière, examine systématiquement si celle-ci respecte le domaine réservé aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

**1. Une inconstitutionnalité complétant une irrecevabilité**

Les dispositions de l'article 9 *bis* complètent la procédure d'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis* du projet de révision, afin de garantir la censure de toute disposition qui ne respecterait pas le monopole des lois financières et qui n'aurait pas été déclarée irrecevable en application de l'article 41 de la Constitution.

Ce nouvel article 61-2 serait inséré après l'article 61-1 relatif à la question prioritaire de constitutionnalité. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi dans le cadre du contrôle *a priori* défini à l'article 61 de la Constitution d'une loi qui n'est ni une loi de finances, ni une loi de financement de la sécurité sociale, « *examine la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale tel qu'il est défini en application des articles 34, 47 et 47-1* ».

L'amendement présenté par le Gouvernement prévoyait initialement que le Conseil constitutionnel devrait déclarer de telles dispositions « *contraires à la Constitution* ». Les députés ont cependant adopté un sous-amendement de M. Charles de Courson retenant le principe d'un examen par le Conseil constitutionnel des dispositions qui méconnaissent la règle du monopole des lois financières.

Ce texte soulève plusieurs questions.

En effet, il peut tout d'abord paraître superflu de préciser que le Conseil constitutionnel devra contrôler le respect de dispositions constitutionnelles, puisque tel est l'objet même de sa mission.

Ensuite, la rédaction retenue semble paradoxale, voire surprenante, selon les termes du président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, puisqu'elle pose comme préalable que le Conseil examine des dispositions qui méconnaissent des dispositions constitutionnelles.

## 2. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'utilisation de l'article 41

Pour comprendre les raisons ayant conduit le Gouvernement à proposer l'insertion, dans notre Constitution, d'un article donnant au Conseil constitutionnel une compétence liée en matière de contrôle des dispositions qui seraient contraires au monopole des lois financières, il convient de revenir sur la portée que donne la jurisprudence constitutionnelle à l'article 41 de la Constitution.

En effet, si le Gouvernement a souhaité prendre de telles garanties, c'est parce qu'il a souhaité éviter que l'irrecevabilité définie à l'article 2 *bis* n'aboutisse à la validation par le Conseil constitutionnel de dispositions contraires au monopole, mais à l'égard desquelles l'irrecevabilité n'aurait pas été soulevée au cours de la procédure législative.

Cette analyse se fonde dans la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 1982 dite Blocage des prix et des revenus. Le Conseil constitutionnel y distingue les conséquences d'une procédure d'irrecevabilité, comme celle définie à l'article 41, d'une disposition de la Constitution dont le non respect par le législateur entraînerait une déclaration de non-conformité. Il permet ainsi au législateur de statuer dans le domaine du règlement, en jugeant que *« si les articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41. La procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret. L'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif. Il apparaît ainsi que par les articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi. Dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution »*<sup>1</sup>.

Cette jurisprudence a été régulièrement confirmée depuis, le Conseil constitutionnel considérant ainsi, dans une décision du 27 juillet 2000, que *« les dispositions de l'article 34 et du premier alinéa de l'article 37 de la*

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 82-143 DC, 30 juillet 1982, Journal officiel du 31 juillet 1982, p. 2470, cons. 11, Rec. p. 57.

*Constitution ne sauraient être interprétées indépendamment de celles de l'article 41 et du deuxième alinéa de l'article 37. Il résulte de leur combinaison que n'est pas frappée d'inconstitutionnalité, du seul fait de sa nature réglementaire, une disposition contenue dans une loi, lorsque le Gouvernement ne s'est pas opposé à son insertion, par la voie d'une irrecevabilité, au cours de la procédure parlementaire »<sup>1</sup>.*

L'irrecevabilité au regard de la règle du monopole sera beaucoup plus facile à contrôler que l'irrecevabilité au regard du domaine de la loi. Il est en effet beaucoup plus facile d'identifier une disposition concernant les impositions ou taxes que de faire le partage entre les domaines de la loi et du règlement.

Pour qu'un amendement ou une proposition de loi comportant des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires soit examiné, il faudrait donc que le président l'assemblée saisie et le Gouvernement ferment les yeux sur une irrecevabilité manifeste. S'ils faisaient preuve d'une telle mansuétude à l'égard de l'auteur de l'amendement ou de la proposition de loi, le Conseil constitutionnel aurait en revanche l'obligation de se montrer beaucoup plus expéditif, puisqu'il devrait en toute hypothèse censurer les dispositions en cause.

En définitive, le mécanisme retenu par l'Assemblée nationale paraît peu pertinent, car il n'allège aucunement les nombreux inconvénients du monopole pour le droit d'initiative et le travail parlementaire, et très largement inopérant. Quand bien même un texte comportant une disposition contraire au monopole des lois financières arriverait devant le Conseil constitutionnel, après avoir franchi sans encombre les obstacles de l'irrecevabilité devant les deux assemblées, le Parlement aurait perdu beaucoup de temps, puisque la censure s'abattraient implacablement.

Si d'aventure un tel cas se produisait, il est probable qu'un seul précédent suffirait à dissuader les assemblées de s'engager dans la discussion de propositions de loi ne respectant pas la règle du monopole. Les parlementaires devraient alors se satisfaire de pouvoir déposer des propositions de loi, dont ils auraient la garantie qu'elles ne seraient jamais discutées, en dépit de la nouvelle organisation de l'ordre du jour définie par la révision de juillet 2008, qui réserve un jour de séance par mois à l'ordre du jour fixé à l'initiative des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires.

---

<sup>1</sup> *Conseil constitutionnel, décision n° 2000-433 DC, 27 juillet 2000, Journal officiel du 2 août 2000, p. 11922, cons. 22, Rec. p. 121. La même confirmation a été apportée s'agissant de dispositions qui seraient contraires à une délégation accordée au Gouvernement en vertu de l'article 38 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel estime en effet qu'« en l'absence d'exception d'irrecevabilité soulevée en vertu de l'article 41 de la Constitution par le Gouvernement en cours de discussion devant le Parlement, la loi modifiant certaines dispositions d'une ordonnance prise dans le cadre de l'article 38 a été adoptée selon une procédure législative régulière avant même l'expiration de l'autorisation conférée au Gouvernement de statuer par voie d'ordonnances »* *Décision n° 86-224 DC, 23 janvier 1987, Journal officiel du 25 janvier 1987, p. 924, cons. 8, Rec. p. 8.*

### **3. La position de votre commission**

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à supprimer l'article 9 *bis*.

Le dispositif proposé, à l'article premier du projet de révision, en remplacement du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, rend inutile l'attribution d'une compétence liée au Conseil constitutionnel pour la censure des dispositions qui seraient contraires à ce monopole.

Selon le dispositif proposé, il appartiendrait au Parlement et au Gouvernement de prendre leurs responsabilités en approuvant ou en n'approuvant pas, lors de la loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires qui auraient été intégrées à des textes non financiers.

Le Conseil constitutionnel exercerait ensuite sa compétence à l'égard des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, qui lui seraient automatiquement soumises pour un contrôle de conformité à la loi-cadre.

Votre commission vous propose de **supprimer l'article 9 bis**.

#### *Article 10*

(art. 70 de la Constitution)

#### **Avis du Conseil économique, social et environnemental sur les lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a autorisé la saisine pour avis du Conseil économique, social et environnemental par le Gouvernement ou le Parlement, sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, créés, à l'article 34 de la Constitution, par le même texte. Ni le Gouvernement ni le Parlement n'ont pour l'heure utilisé la faculté qui leur est ainsi conférée.

Les lois-cadres d'équilibre ayant vocation à remplacer ces projets de loi de programmation, le présent article procède aux substitutions de référence nécessaires.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 **sans modification**.

#### *Article 11*

(art. 72-2 de la Constitution)

#### **Monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale et de compensation des transferts, création ou extension de compétence des collectivités territoriales**

Cet article tend à réserver aux lois de finances, par coordination avec la suppression de la compétence législative ordinaire pour les recettes et impositions de toute nature, la compétence en matière de fiscalité locale.

## 1. Le droit en vigueur

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, a consacré la libre administration financière des collectivités territoriales et précisé les conditions auxquelles elle obéit en créant un nouvel article 72-2. Ce dernier prévoit l'intervention du législateur ordinaire, conformément à la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour d'une part, fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* » – ce qui inclut la fiscalité locale – et, d'autre part, déterminer les principes fondamentaux de « *la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

La protection apportée en matière financière aux collectivités territoriales obéit aux principes suivants :

- l'existence de ressources propres ;
- la possibilité pour les collectivités territoriales de recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature, le législateur pouvant les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'il détermine ;
- l'obligation que ces ressources propres et ces recettes fiscales représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ;
- la possibilité d'une péréquation des ressources destinées à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ;
- l'obligation que les collectivités territoriales soient pourvues des ressources nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont attribuées.

Cette dernière exigence s'applique à deux situations différentes.

Lorsque le législateur **transfère** aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, il est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert.

En revanche, lorsqu'il dote les collectivités territoriales de nouvelles compétences ou qu'il étend celles dont elles disposent, il ne lui est fait obligation que d'accompagner ces **créations ou extensions de compétences** de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales. Cette exigence ne s'applique en outre qu'aux seules compétences présentant un caractère obligatoire<sup>1</sup>.

Aux termes de la rédaction actuelle de l'article 72-2, le législateur est donc appelé à intervenir concomitamment pour définir les compétences qui reviennent aux collectivités, ce qui trace indirectement le périmètre des dépenses qu'elles devront assumer, et préciser de quelles ressources elles

---

<sup>1</sup> CC, n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale, Rec. p. 33, cons. 8 et 9.

disposeront. Son intervention matérielle, pour les compétences, et son intervention financière, pour les recettes, sont donc étroitement liées.

Au plan procédural, cette double intervention articule deux supports normatifs différents : une loi ordinaire organisant le transfert, la création ou l'extension de compétence, qui précise la nature et le niveau des compensations prévues (affectation d'imposition ou attribution d'une dotation), et une loi de finances qui en fixe les modalités précises (nature et montant exact de l'imposition ou de la dotation concernées).

Une telle articulation s'impose pour plusieurs raisons : d'une part, les dispositions organisant le transfert, la création ou l'extension de compétence ne peuvent être inscrites dans une loi de finances, sous peine d'être assimilées à un cavalier budgétaire. D'autre part l'affectation d'un impôt ne peut, elle, être prévue par une loi ordinaire, en vertu de l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances, qui dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

Enfin, il convient de souligner que les parlementaires, tenus par l'irrecevabilité financière de l'article 40, ne peuvent être à l'origine de dispositions créant une charge publique supplémentaire. En la matière, seul le Gouvernement est compétent. Dans de tels cas, la décision d'emprunter la voie législative ordinaire ou celle d'un projet de loi de finances lui revient.

Les transferts de compétence opérés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont obéi au schéma ainsi décrit. Le principe de la compensation financière intégrale a été inscrit à son article 119, celle-ci devant intervenir à titre principal par l'attribution d'impositions de toute nature. Le même article renvoyait par ailleurs à la prochaine loi de finances pour préciser les modalités de cette compensation, ce qui a été l'objet de l'article 52 de la loi de finances n° 2004-1484 du 30 décembre 2004<sup>1</sup>.

## **2. Le dispositif proposé**

La présente disposition constitue le prolongement, pour la fiscalité locale, du monopole en matière de recettes mis en place au profit des lois de finances par l'article premier<sup>2</sup>.

Il réserve ainsi au législateur financier, en lieu et place du législateur ordinaire, la compétence pour, d'une part, autoriser les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toute nature, dans les limites qu'il détermine (deuxième alinéa de l'article 72-2 de la

---

<sup>1</sup> Tel a aussi été le cas de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un RMA, ou de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (obligation d'accueil des élèves en cas de grève des enseignants).

<sup>2</sup> Dans le même souci de coordination, le présent article change le pluriel en singulier dans l'expression « impositions de toutes natures ».

Constitution), et, d'autre part, décider des ressources devant accompagner la création ou l'extension des compétences des collectivités territoriales, lorsque celles-ci ont pour conséquence d'augmenter leurs dépenses (quatrième alinéa du même article).

Le présent article ne modifie pas la rédaction relative au transfert de compétence. Toutefois, en l'absence de dispositions spécifique, le régime général a vocation à s'appliquer et le monopole des lois de finances prévu par la nouvelle rédaction de l'article 34 devrait imposer le recours à une loi de finances pour déterminer les ressources devant accompagner le transfert de compétence.

Il convient d'observer que, pour le surplus, la compétence législative ordinaire en matière de ressources des collectivités territoriales telle qu'elle résulte des articles 34 et 72-2 de la Constitution n'est pas remise en cause.

Ainsi, continueraient de relever d'une loi simple :

- les principes fondamentaux relatifs aux ressources des collectivités territoriales (treizième alinéa de l'article 34 de la Constitution) ;
- la fixation des conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent disposer librement de leurs ressources (premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution) ;
- la création et l'organisation des dispositifs de péréquation, ce qui est susceptible d'inclure, en principe, la péréquation fiscale (dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution).

Les conditions de mise en œuvre de la règle selon laquelle les ressources fiscales et autres ressources propres doivent constituer une part déterminante des ressources des collectivités territoriales continueraient à relever de la loi organique.

Les amendements déposés par la commission des lois et la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale tendant à la suppression du présent article, ainsi que ceux de la commission des finances tendant à l'introduction des lois de prélèvements obligatoires ont été retirés en séance publique, conformément au vote intervenu à l'article 2 *bis* du présent texte. Aucune modification n'a en conséquence été apportée au présent article par les députés.

### **3. La position de votre commission**

Le monopole proposé n'est qu'une déclinaison spécifique du monopole général créé par le présent texte au profit des lois de finances en matière de fiscalité. Il pose les mêmes difficultés que ce dernier vis-à-vis de l'initiative parlementaire.

Cette difficulté est d'ailleurs aggravée en raison de l'exigence de compensation des transferts, créations et extension de compétence.

En effet, ceux-ci ne peuvent relever que d'une loi ordinaire, compte tenu de l'objet spécifique des lois de finances. Or ces dernières devraient bénéficier d'un monopole pour déterminer les ressources qui doivent accompagner les premiers.

De deux choses l'une :

- soit la nouvelle rédaction proposée conserve la compétence du législateur ordinaire, par exemple sur le fondement du treizième alinéa de l'article 34 de la Constitution ou du premier alinéa de l'article 72-2, pour fixer le principe de la compensation, comme actuellement. La situation ne différerait ainsi pas de la pratique actuellement suivie, conformément à la règle posée à l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances ;

- soit le respect de l'exigence de compensation dépend d'un texte différent de celui qui seul peut prévoir le transfert ou l'extension de compétence<sup>1</sup>. Quelle pourrait alors être la décision du Conseil constitutionnel chargé de vérifier la conformité du dispositif proposé à l'exigence de compensation suffisante du transfert ou de la création de compétence, alors qu'aucune disposition relative à cette compensation ne sera soumise à son examen ?

En outre, cette articulation entre loi de finances et loi ordinaire portant sur les compétences butterait sur les règles de priorité d'examen dont bénéficie chaque assemblée : en vertu de l'article 39 de la Constitution, la loi de finances viendrait en première lecture devant l'Assemblée nationale tandis que le Sénat serait saisi, en premier, de la loi ordinaire modifiant l'organisation des collectivités territoriales.

Ces incertitudes, qui doublent les difficultés que le monopole des lois financières en matière fiscale pose dans son principe, conduisent votre commission à vous proposer un **amendement** de coordination supprimant ce monopole en matière de fiscalité locale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 **ainsi modifié**.

#### *Article 12*

(art. 88-8 nouveau de la Constitution)

### **Transmission du programme de stabilité au Parlement et modalités de sa discussion éventuelle**

Cet article organise la transmission par le Gouvernement au Parlement, du projet de programme de stabilité, avant qu'il soit adressé aux instances communautaires. Ce projet pourrait faire l'objet d'un débat et d'un vote dans chacune des assemblées.

---

<sup>1</sup> Une disposition de la loi ordinaire garantissant le principe de la compensation, même si elle en renvoyait les modalités à une loi de finances ultérieure risquerait en effet d'être jugée contraire à la Constitution en vertu de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 41 de la Constitution par l'article 2 bis du présent projet de loi, qui établit une irrecevabilité fiscale.

## **1. Le programme de stabilité, point d'articulation entre le cadre européen et la politique budgétaire de la France**

Intégré au volet « *préventif* » du pacte de stabilité et de croissance, défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997<sup>1</sup>, le programme de stabilité constitue l'un des principaux outils de surveillance et de coordination européennes des politiques économiques et budgétaires des États membres.

Donnant corps à la surveillance multilatérale visée à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi qu'à la procédure de lutte contre les déficits excessifs définie à l'article 126 du même texte, il assure la transmission périodique, par chaque État membre, au Conseil et à la Commission, des informations pertinentes sur les mesures importantes prises dans le domaine de leur politique économique ainsi que de toute autre information qu'il juge nécessaire. Il s'agit en particulier<sup>2</sup> :

- de l'objectif budgétaire à moyen terme, ainsi que de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif concernant le déficit des administrations publiques et l'évolution prévue du ratio d'endettement public ;
- des principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie ;
- de l'évaluation détaillée et quantitative des mesures budgétaires et de politique économique mises en œuvre ou envisagées ;
- de l'analyse effectuée sur l'incidence qu'un changement des principales hypothèses économiques pourrait avoir sur la situation budgétaire et l'endettement ;
- de la justification des éventuels écarts entre la trajectoire d'ajustement requise et l'exécution budgétaire constatée.

Initialement, les programmes de stabilité devaient être présentés avant le 1<sup>er</sup> décembre de chaque année. Le Conseil Ecofin du 7 septembre 2010 a proposé d'avancer cette présentation au mois d'avril, ce qui doit permettre l'ouverture en début d'année d'un véritable cycle de surveillance baptisé « *semestre européen* », qui synchronisera la remise des programmes de stabilité et celle des programmes nationaux de réforme : les budgets nationaux seront ainsi correctement articulés au cadre européen des finances publiques, les institutions communautaires étant en mesure d'adresser leurs observations aux États membres dès juillet, avant l'examen des lois de finances. Une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil est

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005.

<sup>2</sup> Article 3 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 précité.

actuellement examinée qui doit apporter au règlement (CE) n° 1466/97 précité les modifications nécessaires à l'organisation de ce chaînage vertueux<sup>1</sup>.

Cette articulation entre engagements européens de la France et décision budgétaire pose inévitablement la question du rôle du Parlement : le pouvoir de voter le budget est un des éléments essentiels de la compétence des assemblées, qui ne sont, en revanche, associées qu'indirectement aux négociations européennes. Les engagements du programme de stabilité ayant vocation à déterminer les objectifs d'équilibre des projets de lois de programmation des finances publiques, lesquels fixent le cadre d'élaboration des lois de finances, il est nécessaire pour préserver la compétence législative en la matière, de permettre au Parlement de participer à la séquence européenne des projets de programmes de stabilité, dans le respect des prérogatives gouvernementales.

Un premier pas en ce sens a été effectué récemment, grâce à l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014<sup>2</sup>, qui résulte d'un amendement adopté au Sénat à l'initiative de la commission des finances, et qui prévoit qu'« à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote ».

Cet article dessine une intervention en deux temps : la première sur le fondement constitutionnel de l'article 50-1 de la Constitution, aux termes duquel « devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». L'article 88-4 de la Constitution autorise ensuite les assemblées à intervenir une seconde fois, lorsque la Commission européenne rendra public l'avis sur les programmes de stabilité, en adoptant une résolution européenne relative à ce document.

Un premier débat, suivi d'un vote, a d'ores et déjà eu lieu au Sénat le 27 avril dernier, sur le projet de programme de stabilité, la commission des finances ayant produit à cette occasion un rapport d'information, ainsi qu'à l'Assemblée nationale le 2 mai. Le présent article vise à donner une assise constitutionnelle et à adapter la procédure ainsi retenue.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (COM(2010) 526 final – 2010/0280 (COD)).

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

## **2. Le dispositif proposé : permettre au Parlement de débattre des limites que les engagements européens de la France fixeront à sa politique budgétaire**

Le présent article complète le titre XV de la Constitution par un article 88-8, reprenant dans son principe, le dispositif de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 précitée.

Le Gouvernement serait tenu de soumettre à chacune des chambres, avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale a prévu que cette présentation intervienne au moins deux semaines avant la transmission aux institutions communautaires.

Initialement, aucune précision n'était apportée sur les suites à donner à la transmission du projet aux assemblées. Le Gouvernement défendait le recours aux dispositions précitées de l'article 50-1 de la Constitution, ou à celles de l'article 34-1, qui autorisent les chambres à adopter des résolutions sur tous sujets, à la condition que le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet n'est pas de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles ne contiennent pas d'injonction à son égard.

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a jugé nécessaire de prévoir, dans le nouvel article 88-8, une procédure spécifique *« permettant au Parlement de prendre position sur le programme de stabilité établi chaque année »*.

Il a, à cet égard, considéré que la procédure des résolutions de l'article 34-1 était doublement inadaptée : *« d'une part, sauf à verser dans une phraséologie floue, ces résolutions risquent de se heurter à l'interdiction constitutionnelle de contenir des injonctions à l'égard du Gouvernement. D'autre part, les programmes de stabilité sont des actes adressés aux institutions de l'Union européenne par le Gouvernement, qui interviennent de surcroît dans une matière marquée par les prérogatives spécifiques accordées à ce dernier par la Constitution : il serait donc curieux que l'initiative d'une prise de position publique sur ces programmes, sous la forme d'une résolution, soit monopolisée par les parlementaires »*<sup>1</sup>.

La procédure de l'article 50-1 de la Constitution, lui a paru présenter l'inconvénient, quant à elle, de n'autoriser qu'un vote sur la déclaration du Gouvernement et non sur le projet de programme de stabilité lui-même.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 3333 (XIII<sup>e</sup> législature), fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, par M. Jean-Luc Warsmann, sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'équilibre des finances publiques, p. 81.

Aussi, un **amendement** de la commission des lois adopté en séance publique a complété le texte proposé pour le nouvel article 88-8 de la Constitution afin de prévoir d'une part que le projet de programme de stabilité soit soumis pour avis à une des commissions permanentes et d'autre part qu'il puisse donner lieu à un débat en séance publique, à l'initiative du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire. Il ferait alors l'objet d'un vote, sans que ce dernier ne puisse engager la responsabilité du Gouvernement.

À l'initiative de la commission des finances, les députés ont par ailleurs précisé que la transmission du projet de programme de stabilité devrait intervenir quinze jours avant qu'il soit adressé aux institutions de l'Union européenne.

### **3. La position de votre commission**

Le Parlement ne doit pas rester à l'écart des discussions conduites par le Gouvernement avec les institutions européennes lorsque ces échanges engagent la marge de manœuvre du pouvoir budgétaire. La procédure proposée à l'article 12 renforcera l'information et l'implication des assemblées dans les débats relatifs au programme de stabilité, dans le respect des prérogatives gouvernementales en matière de négociation internationale.

Votre commission observe toutefois qu'en n'autorisant qu'une seule des commissions permanentes à donner un avis sur le projet de programme de stabilité, la rédaction retenue prive le débat parlementaire des contributions utiles que d'autres commissions que la commission des finances pourraient apporter aux travaux des assemblées. Le programme de stabilité porte aussi sur les comptes sociaux ou sur ceux des collectivités territoriales, et il serait pertinent que la commission des affaires sociales ou celle des lois puissent, en tant que de besoin, elles aussi rendre un avis sur le projet de programme de stabilité. C'est pourquoi, votre commission a adopté un **amendement** ouvrant la possibilité d'émettre un avis à l'ensemble des commissions permanentes.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 12 **ainsi modifié**.

#### *Article 13*

#### **Entrée en vigueur**

Cet article définit les conditions d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle.

L'entrée en vigueur des dispositions de la révision relatives aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques est renvoyée aux conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application.

La loi organique prévue aux articles 34 et 46-1 de la Constitution devrait donc définir les modalités d'entrée en vigueur du vingt-et-unième alinéa inséré à l'article 34 et des dispositions insérées aux articles 39, 42, 46-1, 47, 47-1, 48, 49, 61 et 70 de la Constitution.

La suppression des dispositions de l'article 34 relatives aux lois de programmation des finances publiques interviendrait seulement lors de l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux lois-cadres (second alinéa).

Les autres dispositions du projet de révision entreraient en vigueur immédiatement, qu'il s'agisse du dispositif que votre commission vous propose de substituer au monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale (article premier) ou des règles de transmission du projet de programme de stabilité au Parlement (article 12).

L'Assemblée nationale a adopté à cet article des amendements rédactionnels.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 13 **sans modification.**

\*

\* \*

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mardi 31 mai 2011**

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Ce texte repose sur le constat, grave et lucide, de la dégradation de nos comptes publics après 35 années de déficit. Si notre pays continuait sur son erre, la dette, qui représente actuellement 82,3% du PIB, pourrait atteindre 150% en 2050. Pas moins de 15% du budget de l'État sert à financer la charge de la dette ; autant d'argent public en moins pour les investissements et mesures d'intérêt général.

Pour surmonter notre incapacité à juguler l'emballement de la dette, faut-il chercher le secours du droit ? Cela semble d'autant plus nécessaire que notre pays vient de traverser une grave crise économique. Encore qu'il faille surtout encadrer le pouvoir budgétaire du Gouvernement, plutôt que celui du Parlement et des collectivités territoriales. De fait, sa responsabilité est à la mesure de l'étendue de ses prérogatives... (*M. Bernard Frimat acquiesce.*)

Inspiré du rapport Camdessus, ce texte, après son adoption par l'Assemblée nationale, instaure un cadre constitutionnel précis et contraignant en matière d'équilibre budgétaire. Il remplace, à l'article premier, les actuelles lois de programmation des finances publiques par les nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Leur contenu et modalités d'application sont renvoyés à une loi organique. Néanmoins, le texte apporte des précisions afin de renforcer leur caractère impératif. Tout d'abord, leur durée minimale d'application est fixée à trois ans. Par parenthèse, cette durée est-elle « glissante » ? Tel est le vœu de la commission des finances, mais ce n'est pas l'interprétation du Gouvernement. Ensuite, ces nouvelles lois s'imposeront aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale et leur absence bloquera l'adoption de ces lois financières. Enfin, elles seront examinées selon la même procédure que ces dernières : priorité de dépôt à l'Assemblée nationale et discussion en séance sur le texte du Gouvernement ou voté par l'autre assemblée. Notons que les députés ont avancé le dépôt du projet de loi de finances au 15 septembre et celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale au 1<sup>er</sup> octobre.

Ces lois-cadres –catégorie intermédiaire entre les lois ordinaires et les lois organiques–, sont soumises, par l'article 9, à un contrôle systématique du Conseil constitutionnel avant leur promulgation. L'Assemblée nationale a prévu un second contrôle portant sur la conformité des lois financières à la loi-cadre. Est-ce nécessaire ?

Deuxième question : *quid* de la règle du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires ? Posée à l'article premier, cette règle, défendue devant M. Camdessus par le président et le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, a pour but d'en finir avec la dispersion des sources d'initiative en matière de prélèvements obligatoires, qui « met à mal en permanence les articles d'équilibre initialement adoptés ». Concrètement, elle interdirait l'adoption, hors des lois financières, de toute disposition fiscale, qu'il s'agisse d'une augmentation de

recettes, de niches fiscales ou d'exonérations sociales, quand bien même elles seraient dûment compensées !

**Mme Éliane Assassi.** – Bref, le Parlement ne pourra pas travailler pendant trois ans !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – L'article 2 *bis*, introduit par les députés, organise le contrôle de la recevabilité des amendements et des propositions de loi au regard de cette nouvelle règle à l'article 41 de la Constitution. À l'instar de l'irrecevabilité réglementaire, il appartiendra au Gouvernement ou au président de l'assemblée intéressée de soulever l'irrecevabilité ; en cas de désaccord, le Conseil constitutionnel serait saisi et se prononcerait dans les huit jours. Ce dispositif est complété par l'article 9 *bis*, qui donne une compétence liée au Conseil constitutionnel pour censurer les dispositions fiscales adoptées en dehors de textes financiers. Quelle bizarrerie ! Le Conseil constitutionnel, que je sache, a vocation à contrôler le respect de la Constitution... Plus extraordinaire encore : le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie, aux termes du nouvel article 41, pourrait fermer les yeux sur l'irrecevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi ; en revanche, le Conseil constitutionnel, selon le nouvel article 61-2, devrait déclarer la disposition en cause contraire à la Constitution !

Enfin, quelques mots de l'article 12 qui prévoit la transmission systématique, chaque année, du programme de stabilité au Parlement. Le projet sera examiné, a précisé l'Assemblée nationale, par une des commissions permanentes de chaque assemblée, saisie pour avis. À la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, il pourra donner lieu à un débat en séance publique et faire l'objet d'un vote, sans engager la responsabilité du Gouvernement.

Après de nombreuses auditions, je propose de souscrire à la réforme sous réserve en particulier de quelques améliorations rédactionnelles. Pour éviter que l'une des lois financières n'ait à supporter les éventuels écarts de l'autre, il faut préciser que le contrôle du Conseil constitutionnel portera sur l'ensemble.

J'en viens maintenant à l'épineuse règle du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires. Elle porte une atteinte indéniable au droit d'initiative des parlementaires et aux prérogatives de ces commissions, affirment la présidente et le rapporteur général de la commission des affaires sociales ainsi que les présidents des commissions de l'économie et de la culture. Au reste, à l'Assemblée nationale, la commission des lois avait voté un amendement de suppression tandis que la commission des finances suggérait de créer des lois de prélèvements obligatoires afin de préserver la capacité d'initiative des parlementaires.

De fait, cette règle obligerait le Parlement à examiner toute réforme en matière de logement, de recherche ou de retraites séparément des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Privées de toute vision d'ensemble, les commissions compétentes pourraient seulement se saisir pour avis des dispositions intégrées aux textes financiers. Seule la commission des affaires sociales aurait encore la garantie de pouvoir examiner au fond, mais de façon décalée, le volet financier des réformes relevant de sa compétence.

Ensuite, la concentration des dispositions financières au sein de projets de lois financières, dont l'examen obéit à des règles strictes, ne nuirait-elle pas à la qualité du débat ? Faut-il imposer, comme l'imaginait M. Carrez, rapporteur général à l'Assemblée nationale, la présentation d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale rectificative parallèlement à toute grande réforme ? Une question cruciale pour le Sénat, auquel la Constitution donne la priorité pour les textes relatifs aux collectivités territoriales, tandis que l'Assemblée nationale détient la priorité pour l'examen du projet de loi de finances ! Autre difficulté, comment le Conseil constitutionnel contrôlera-t-il le respect de la règle de compensation lors des transferts de compétence ?

Enfin, en raison de ce monopole, les parlementaires se verraient opposer l'irrecevabilité pour tout amendement ou proposition de loi ou, à défaut, une sorte d'inconstitutionnalité obligatoire... Le Gouvernement aurait l'absolu monopole de l'initiative des réformes relatives aux impôts, taxes et cotisations sociales.

Les députés, pour corriger ces inconvénients, ont adopté des dispositifs très complexes et peu satisfaisants : on laissera les parlementaires s'amuser, si j'ose dire, avant que le Conseil constitutionnel ne leur coupe la tête !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est la Reine de Cœur d'*Alice au pays des merveilles* !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Je suggère de retenir un dispositif alternatif : pour éviter que la dispersion des dispositions relatives aux impôts et taxes ne mette à mal les articles d'équilibre votés en loi de finances, prévoyons leur validation obligatoire en loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés, j'y insiste, sont, pour l'essentiel le fait du Gouvernement. Pour preuve, la réduction du taux de la TVA à 5,5% pour la restauration introduite dans la loi sur le tourisme pour un coût de plus de 3 milliards... Cette proposition, qui consiste à élargir le champ de la proposition de loi organique adoptée par le Sénat le 22 janvier 2008, pourrait faire l'objet d'un large consensus. Elle représenterait une grande avancée pour la maîtrise de nos finances publiques dans le respect des équilibres institutionnels.

Sous réserve de ces amendements, je vous propose d'adopter le projet de révision constitutionnelle.

**M. Patrice Gélard, président.** – Je salue la présence de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances et co-rapporteur pour avis sur ce projet de loi constitutionnelle.

**M. Bernard Frimat.** – Malgré l'excellent travail du rapporteur, nous ne voterons pas ce texte. L'audition des ministres de la justice et du budget, organisée conjointement par les commissions des finances, des affaires sociales et des lois la semaine dernière nous a éclairés : aucune réponse à nos interrogations. Quand on n'a plus de principes, on se fixe des règles... Voilà le sentiment que nous donne ce projet de loi.

Le rapporteur fait œuvre de salubrité publique en supprimant les articles 2 *bis* et 9 *bis*, d'une remarquable stupidité. De fait, ils reviennent à écrire, dans une Constitution devenue bavarde : « le Conseil constitutionnel doit déclarer

inconstitutionnels les articles contraires à la Constitution »... Quelle innovation intellectuelle !

Gigantesque aveu d'impuissance que le fétichisme de la règle d'or ! Le déficit a atteint un tel niveau depuis ces dix dernières années qu'il faudrait prendre des règles. Point n'est besoin de recourir à cet expédient ; l'essentiel est la volonté politique. Certes, la maximisation du déficit n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique budgétaire. En revanche, il faudrait aborder différemment loi de financement de la sécurité sociale et loi de finances : dans le premier cas, s'impose la logique d'équilibre, dans le second, des déséquilibres peuvent apparaître, à condition qu'ils ne soient pas continus.

Autre point, je refuse que le constituant se dessaisisse de ses pouvoirs : le renvoi à la loi organique consiste à renoncer à la règle des trois cinquièmes pour celle de la majorité simple ; le contrôle par le Conseil constitutionnel, systématique pour les lois organiques, pourrait emporter des conséquences fâcheuses. Souvenez-vous de son interprétation du droit d'amendement ; elle n'est pas conforme à la volonté du constituant. Autre exemple, l'autonomie financière des collectivités territoriales lors de la révision constitutionnelle de 2003 n'est plus qu'un lointain souvenir ; celles-ci ont le seul pouvoir de disposer librement de leurs recettes.

Enfin, à l'instar du président de la commission, j'estime indispensable la suppression du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires. A défaut, il faudrait créer un seul type de loi -les lois financières- et une seule commission -celle des finances- dans laquelle nous siégerions tous ! Le système proposé s'impose d'autant moins que la plupart des baisses d'impôts et niches sont décidées par le Gouvernement ; seulement 11 milliards d'euros sur 68 ont été votés en loi ordinaire entre 2000 et 2009. L'article 40 s'impose au seul Parlement. J'ai d'ailleurs soutenu, une fois n'est pas coutume, le président de la commission des finances dans la bataille constitutionnelle qu'il a menée pour sa suppression. Ce projet de loi verse dans un fétichisme de la règle d'or auquel nous ne croyons pas !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Va-t-on inscrire dans la Constitution, qui en a déjà tant vu, des dispositions dont on ignore tout ? Que se passera-t-il si le Gouvernement ne respecte pas la loi-cadre ? Nous le saurons seulement dans la loi organique.

Que reste-t-il du parlementarisme dans la Constitution de plus en plus consulaire de la V<sup>e</sup> République ? Après l'application débridée de l'article 40 au Sénat, y compris sur les dispositions financières les plus anodines, voici venu le temps où l'on réserve l'initiative des lois ayant un impact financier, c'est-à-dire à peu près toutes les lois, à la commission des finances. Ma foi, on comprend l'enthousiasme de son président et de son rapporteur général. « Cette réforme constitutionnelle ne doit pas devenir un nouvel instrument au service du parlementarisme rationalisé, s'ajoutant aux interdictions posées par l'article 40 et à celui des cavaliers budgétaires ou sociaux », a observé à juste titre la présidente de notre commission des affaires sociales.

Le Gouvernement a-t-il, oui ou non, l'intention de respecter les règles qu'il entend s'imposer ? Si la réponse est négative, ce projet de loi relève uniquement d'une stratégie de communication destinée à rassurer nos partenaires européens et

ces mystérieux marchés au comportement irrationnel. Dans ce cas, mieux vaudrait trouver une autre solution plutôt que d'encombrer notre malheureuse Constitution. Si la réponse est positive, cela est encore plus grave ! Plus grave, car cela signifierait se priver d'un des seuls outils de pilotage économique qu'il reste à la France depuis son entrée dans la zone euro. Politique monétaire et taux de change relèvent de la Banque centrale européenne, dont le seul but semble être un euro fort, ce qui n'est pas favorable à notre balance commerciale. En adoptant cette révision constitutionnelle, nous renoncerions à toute possibilité de politique budgétaire contra-cyclique –un gros mot, pour certains. Nous nous retrouverions dans la situation du Texas, si ce n'est qu'aucun État fédéral ne volera à notre secours. Demander à la France de se ligoter et au Conseil constitutionnel de se substituer au Gouvernement n'est pas de bonne politique !

Nous voterons contre cette réforme.

**M. Christian Cointat.** – Je partage l'analyse de M. Collombat, mais pour en tirer d'autres conclusions. Je voterai le rapport de notre président, dont je salue la qualité : avec réflexion et habileté, il propose de rendre supportable un texte qui ne l'est pas. Je n'en demeure pas moins opposé à cette réforme constitutionnelle, que je ne pourrai, en l'état, voter au Congrès. On ne doit s'imposer aucune réforme qui ne soit indispensable. Voter celle-ci reviendrait à nous avouer incapables de parvenir à une saine gestion de nos finances publiques. Je la voterai d'autant moins qu'en dépit des efforts du président Hyst, elle dépouille les parlementaires de la plupart de leurs compétences. Si je vote aujourd'hui le rapport, c'est pour saluer la vigilance de notre président, non pour me déclarer favorable à un texte que je rejette.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Nous ne voterons ni pour le rapport du président Hyst, ni pour ce texte, qui met en cause l'initiative parlementaire, déjà considérablement muselée par l'article 40. Une règle d'or ? Étrange dévoiement sémantique, quand c'est bel et bien d'un bâillon qu'il s'agit. Je doute, en tout état de cause, que ce texte aille jamais devant le Congrès, tant est incertain le rapport de forces... Car je doute que nombreux soient ceux qui, parmi nous, seront prêts à renoncer à leur droit d'initiative en soutenant ce texte scandaleux.

**M. Jean Arhuis, président de la commission des finances, co-rapporteur pour avis.** – Vous savez que c'est comme co-rapporteur pour avis de la commission des finances, avec M. Marini, que je viens ici m'exprimer sur un texte qui vise à définir des procédures propres à contenir la dérive de nos finances publiques. Il importe de garder par-dessus tout à l'esprit l'extrême précarité qui est aujourd'hui notre lot. Voilà trente-sept ans que nous votons des budgets en déficit, en faisant comme si recourir à l'emprunt pour financer l'action publique constituait un geste d'audace, une marque de volontarisme politique. Il est vrai que nos instruments de pilotage ne facilitent pas la pédagogie collective. Il a fallu bien longtemps pour disposer enfin du début d'une esquisse d'évaluation du patrimoine et des dettes de l'État. Encore faudrait-il, pour en avoir une image véritablement fidèle, prendre en compte les engagements qui sont les siens en matière de retraite des fonctionnaires, de régimes spéciaux, de comblement des éventuels déficits du régime général de la sécurité sociale, ce qui supposerait d'ajouter au passif au moins 1 200 milliards d'euros.

Nous devons, encore une fois, prendre la mesure de l'extrême précarité de notre situation. Recourir à l'emprunt, c'est-à-dire aux marchés, c'est abandonner une part de notre souveraineté. Accumuler de la dette, c'est mettre en péril notre indépendance nationale et faire offense, de surcroît à l'exigence de solidarité intergénérationnelle.

Je ne suis pas un sectateur de l'article 40, contre le maintien duquel j'ai, lors de la révision constitutionnelle, combattu –vainement, puisque je n'ai pas obtenu de majorité au Sénat... Mais la situation est ici différente : c'est un article 40 que s'impose le gouvernement. En prévoyant un motif d'irrecevabilité inspiré de l'article 41 de la Constitution, il s'oblige. Prévoir un monopole des lois financières pour toutes dispositions de nature fiscale affectant le solde budgétaire, c'est permettre au Parlement d'avoir une vue globale. Une telle disposition interdirait de voir adopter, comme on l'a vu, le passage de 19,6 % à 5,5 % de la TVA sur la restauration dans un projet de loi sur le tourisme... (*M. Cointat approuve*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Nous sommes d'accord là-dessus.

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – Nous voulons aller vers un meilleur pilotage de la gestion des finances publiques. L'idéal serait –je fais un rêve, sans nulle arrière-pensée– de consolider en un article d'équilibre unique à la fois les prélèvements obligatoires relatifs au financement des services de l'État et ceux qui tiennent au financement de la protection sociale.

**M. Christian Cointat.** – Mais cela n'est pas dans ce texte...

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – La règle d'or serait de s'interdire de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement. Ce texte ne propose que quelques instruments. Ainsi, les niches fiscales, votées au nom de l'intérêt général, répondent souvent à des intérêts très catégoriels : leur multiplication met en péril l'équilibre de nos finances publiques. Pour tenir le niveau de dépenses budgété, nous devons nous montrer vertueux : zéro progression en volume. Mais afin de disposer, malgré tout, de quelques marges de manœuvre, nous recourons trop souvent à des dépenses fiscales, qui plombent nos ressources budgétaires à venir. Il faut en finir avec de telles pratiques, dictées par la tyrannie du court terme. La réforme répond à une double nécessité. Il s'agit, tout d'abord, de cantonner les niches fiscales et sociales aux textes financiers – ce qui peut prendre la forme d'une loi de finances rectificative – afin d'éclairer le débat et permettre au Parlement de prendre position en pleine connaissance de la réalité budgétaire. Il s'agit, ensuite, avec les lois triennales d'équilibre, de mettre fin à une duplicité de langage, en les faisant coïncider avec les programmes de stabilité adressés aux institutions communautaires : chacun sait que les prévisions budgétaires envoyées aujourd'hui à Bruxelles ne sont jamais vérifiées. Quant aux lois organiques qui préciseront le régime des lois-cadres, elles seront nécessaires pour décider quelles conséquences devront être tirées des censures éventuelles du Conseil constitutionnel.

S'agissant de l'article 40, comprenez que ma mission est ingrate : non que j'en appelle à la compassion, mais j'attire l'attention sur le fait que je travaille au respect de la Constitution.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je suis le président Arthuis mais m’interroge sur la méthode, dont la logique gagnerait sans doute à être inversée, conformément, au reste, à la position qui a été, en 2008, celle du Sénat: pourquoi ne pas autoriser le vote de dispositions ayant une incidence financière en prévoyant qu’elles ne pourront entrer en vigueur que si elles sont intégrées dans une loi financière ?

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – Ce serait prendre le risque de l’indécidé. Imaginez une décision sur la TVA qui devrait attendre, pour être validée, une sanction en loi de finances : en l’annonçant ainsi plusieurs mois à l’avance, on fausserait les comportements économiques. Il est préférable, à mon sens, de prévoir une correspondance immédiate, grâce à une loi de finances rectificative. Sans compter qu’en votant des dispositions qui ne trouveraient leur sanction qu’en loi de finances, on pourrait bien se trouver, à l’automne, avec une liste de mesures qui posera, si l’ensemble n’est pas compatible avec le plafond, un problème d’arbitrage...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je veux bien comprendre certaines raisons, mais je m’inquiète de la désinvolture avec laquelle le rapporteur général de la commission des finances a accueilli l’autre jour nos observations.

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – Notre devoir est de respect mutuel ; notre tâche est difficile.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C’est en vérité le gouvernement qui s’appliquera à lui-même un article 40, nous dites-vous, mais le fait est que ces dispositions couperont court à toute initiative parlementaire. L’ambition de la révision constitutionnelle de 2008 n’était-elle pas de rendre au Parlement ses prérogatives ? Qu’en restera-t-il ? Au reste, je ne vais pas au-delà, dans mes propositions d’amendement, de ce qu’a écrit M. Warsmann. Songez qu’en l’état du texte, nous n’aurions pas même le droit de prévoir une augmentation des recettes, si ce n’est en loi de finances ! La solution des lois de prélèvement obligatoire, défendue par M. Carrez, a été écartée. La discussion engagée depuis le dépôt du texte laissait espérer des avancées : il n’en est rien !

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – En principe, la plupart des propositions de loi devraient être déclarées irrecevables au regard de l’article 40. D’où la difficulté de ma position : des amendements sont déposés qui obéissent à la logique de ces textes, mis à notre ordre du jour, et je suis tenu de leur opposer l’article 40, au risque de fâcher M. Collombat ...

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**M. Patrice Gélard, président.** – Je rappelle que notre examen portant sur un projet de loi constitutionnelle, les amendements qu’adoptera notre commission ne seront pas intégrés au texte, mais présentés en séance.

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Mon amendement n° 1 supprime, afin de rendre le dispositif plus précis, la notion d’objectif constitué d’un maximum et d’un minimum. (*M. Arthuis, co-rapporteur pour avis, approuve sur ce point*)

En outre, il substitue, ainsi que je l'ai tout à l'heure évoqué, au monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires un dispositif soumettant l'entrée en vigueur des dispositions fiscales à leur approbation par une loi financière. De fait, ce monopole, tel que le prévoit le texte, outre qu'il interdirait au Parlement d'appréhender les réformes dans leur globalité, puisque leurs conséquences financières seraient systématiquement renvoyées à un examen ultérieur, limiterait drastiquement l'initiative parlementaire, qu'encadrent déjà l'article 40 et la sanction opposée aux cavaliers. Les procédures d'irrecevabilité et d'inconstitutionnalité obligatoire adoptées respectivement à l'article 2 *bis* et à l'article 9 *bis* par l'Assemblée nationale ne corrigent en rien cette limitation, qui aurait pour conséquence d'interdire toute discussion parlementaire sur la fiscalité ou les ressources de la sécurité sociale hors des lois de finance ou de financement, dont les conditions d'examen sont particulièrement contraintes.

Pour autant, la préoccupation qui préside à cette disposition du texte mérite d'être prise en considération. Trop de mesures prises hors lois financières sont venues, ces dernières années, porter atteinte aux équilibres prévus par ces lois, contribuant à la dégradation de nos finances publiques. Il convient de pouvoir porter, sur de telles mesures, un regard d'ensemble : tel est l'objet de mon amendement, qui s'inspire largement d'une proposition de loi organique adoptée par le Sénat le 22 janvier 2008, dont le champ, limité aux seules cotisations sociales, serait ici étendu à l'ensemble des impositions de toute nature et des recettes de la sécurité sociale.

En bref, j'ai bien entendu les arguments du président Arthuis, mais le Parlement doit conserver son droit d'initiative.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

#### **Article 2 bis**

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – L'amendement n° 2 est de coordination : le dispositif de validation proposé à l'article premier rend cet article 2 *bis* inutile.

**M. Bernard Frimat.** – Un amendement de suppression ? Nous le voterons !

*L'amendement n° 2 est adopté.*

#### **Article 9**

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Mon amendement n° 3 prévoit un examen conjoint par le Conseil constitutionnel de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale : il ne serait pas cohérent d'examiner séparément les deux textes.

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – Je partage votre analyse mais m'interroge sur le respect des délais prévus par la Constitution.

**M. Patrice Gélard, président.** – Il est permis de les réduire.

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – Il se peut que nous déposions des amendements sur ce point.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**Article 9 bis**

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Mon amendement n° 4 est, comme le n° 2, de coordination. L'article qu'il supprime obligerait le Conseil constitutionnel à censurer, s'il en était saisi, les dispositions qui seraient contraires au monopole des lois financières tel que prévu par le texte. C'est invraisemblable !

*L'amendement n° 4 est adopté.*

**Article 11**

*L'amendement de coordination n° 5 est adopté.*

**Article 12**

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'amendement n° 6 est rédactionnel et ouvre à toutes les commissions le droit de rendre un avis sur le projet de programme de stabilité.

*L'amendement n° 6 est adopté.*

**M. René Garrec.** – Je veux remercier le président Arthuis pour ses propos conciliants, propres à susciter l'apaisement.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Et son souci de la Constitution : il n'a pas oublié son passage à la commission des lois.

**M. Jean Arthuis, co-rapporteur pour avis.** – Ce fut, en effet, ma première commission.

**M. Jean-Jacques Hiest, président.** Vous y avez présenté un important rapport sur la justice...



## ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Groupe de travail sur l'équilibre des finances publiques

**M. Michel Camdessus**, gouverneur honoraire de la Banque de France, président du groupe de travail

### Groupes politiques

Groupe de l'Union pour un mouvement populaire

- **M. Jean-Claude Gaudin**, président

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen

- **M. Yvon Collin**, président

Groupe communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche

- **Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**,

Groupe de l'Union centriste

- **M. François Zocchetto**, président

### Commissions

Commission des affaires sociales

- **Mme Muguette Dini**, présidente

- **M. Alain Vasselle**, rapporteur général

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

- **M. Jacques Legendre**, président

Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- **M. Jean-Paul Emorine**, président

Commission des finances

- **M. Jean Arthuis**, président

- **M. Philippe Marini**, rapporteur général

### Cour des comptes

- **M. Didier Migaud**, premier président

- **M. Thierry Vught**, secrétaire général adjoint

### Personnalités qualifiées

- **M. Guy Carcassonne**, professeur à l'Université de Paris X – Nanterre

- **M. Bertrand Mathieu**, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne Université Paris I, Membre du Conseil supérieur de la magistrature, Président de l'Association française de droit constitutionnel



## ANNEXE 2

### **Audition commune, avec les commissions des affaires sociales et des finances, de M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés et François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**

**M. Jean-Jacques Hyst, président et rapporteur de la commission des lois.** – Je remercie MM. les ministres de venir nous exposer leurs vues sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'équilibre des finances publiques, pour lequel – je le rappelle – l'ancienne procédure législative s'appliquera : nous discuterons en séance le texte transmis par l'Assemblée nationale. La commission des lois l'examinera la semaine prochaine, celles des finances et des affaires sociales dans la semaine du 7 juin.

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés.** – Le Sénat et ses commissions permanentes ont à cœur de préserver l'équilibre des finances publiques : je le sais pour avoir siégé pendant des années à la commission des finances. Or M. le rapporteur général Philippe Marini considère qu'il n'est plus possible de tolérer « l'insoutenable légèreté de la dette » : depuis trente ans, les déficits et la dette publics n'ont cessé de se creuser. A la suite de la crise économique et financière des années 2008-2010, tous les pays développés ont connu des difficultés pour financer leur dette souveraine. En 2009, vous appeliez de vos vœux des décisions fortes pour réduire les dépenses et préserver les recettes, et des règles de bonne gouvernance budgétaire.

Dans une récente étude économique sur la France, l'OCDE reconnaissait la pertinence de la trajectoire d'assainissement prévue par le Gouvernement jusqu'en 2014 – trajectoire dont les derniers chiffres montrent la soutenabilité et la cohérence. Mais l'OCDE a aussi souligné que la France « *aurait intérêt à se doter d'un cadre budgétaire renforcé à valeur constitutionnelle* » : c'est l'objet du présent projet de loi.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a déjà posé quelques jalons : l'article 34 de la Constitution prévoit désormais que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation répondant à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Le Gouvernement vous propose de franchir une étape supplémentaire en inscrivant dans la Constitution le principe et les modalités institutionnelles d'un retour durable à l'équilibre des finances publiques. Car la Constitution ne se limite pas à organiser le fonctionnement de nos institutions, elle est aussi l'expression du pacte social. Vivre ensemble, c'est adopter un comportement responsable vis-à-vis des générations futures, dont la dette accumulée compromet la liberté de choix et l'indépendance financière et économique. Ce risque n'est en rien hypothétique : plusieurs pays européens ont dû récemment faire appel à l'aide internationale.

Une réflexion approfondie, menée depuis plus d'un an avec la collaboration de MM. Champsaur et Cotis et de M. Camdessus, nous a permis d'aboutir à ce projet

de loi. L'Assemblée nationale y a apporté plusieurs modifications, tout en souscrivant pour l'essentiel aux objectifs et à la méthode. Celle-ci suppose la mobilisation du Gouvernement, qui prépare le budget et l'exécute, comme celle du Parlement, qui le vote et le contrôle.

Je me contenterai de dessiner les grandes lignes du projet ; M. Baroin y reviendra plus en détail. Il s'agit, en premier lieu, de réserver les dispositions relatives aux prélèvements fiscaux et aux recettes sociales aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le projet de loi modifie l'article 34 de la Constitution, pour éviter la dispersion des dispositions fiscales et sociales dans l'ensemble des textes législatifs, dispersion qui nuit à la cohérence globale de la stratégie budgétaire. Les parlementaires qui souhaiteront créer de nouveaux prélèvements obligatoires pourront le proposer par voie d'amendement à la loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ; le Gouvernement, de son côté, ne pourra plus prendre par voie d'ordonnance des mesures relatives à la fiscalité ou aux ressources de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a approuvé le principe du monopole des lois financières pour créer des prélèvements obligatoires ; pour ce qui est du contrôle de cette règle, elle s'est inspirée de l'article 41 de la Constitution qui concerne la frontière entre la loi et le règlement. Le dépôt de propositions de loi ou d'amendements contenant des dispositions fiscales ou relatives à d'autres ressources de la sécurité sociale restera possible, mais le Gouvernement et le président de l'assemblée concernée auront désormais, non pas certes l'obligation, mais la faculté d'opposer l'irrecevabilité à tout moment de la procédure législative. En cas de désaccord, il reviendra au Conseil constitutionnel de trancher ; lorsque le Conseil sera saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, il devra censurer les dispositions en cause, même si l'irrecevabilité n'a pas été soulevée. C'est, il me semble, un bon compromis.

En deuxième lieu, le projet de loi crée des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Ces lois-cadres, dont la durée d'application a été fixée à au moins trois ans par l'Assemblée nationale, fixeront pour chaque année un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes ; elles s'imposeront annuellement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. 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. Grâce à ce cadre budgétaire renforcé, à valeur constitutionnelle, nous nous donnerons les moyens d'atteindre l'objectif d'équilibre des comptes publics.

Les députés ont précisé qu'une loi-cadre pourrait être modifiée en cours d'exécution pour s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique. C'est ce qu'il a fallu faire lors de la récente crise pour mettre en œuvre le plan de relance. Cette faculté doit cependant être strictement encadrée, si l'on veut que la programmation garde un sens. L'Assemblée nationale a donc prévu que les modalités de modification des lois-cadres seront inscrites dans la loi organique.

Elle a 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 assez complexe – qui 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 – a le mérite de garantir un contrôle constitutionnel complet et d'assurer ainsi la crédibilité de notre démarche de retour à l'équilibre.

En troisième lieu, le texte oblige le Gouvernement à adresser au Parlement le projet de programme de stabilité européen avant de le transmettre aux institutions de l'Union européenne. L'Assemblée nationale a souhaité que le Parlement dispose d'au moins deux semaines pour examiner le projet de programme, que ce dernier soit systématiquement soumis à une commission permanente, et qu'à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire il puisse faire l'objet d'un débat en séance, suivi d'un vote qui n'engagera pas la responsabilité du Gouvernement. C'est une approche souple et cohérente.

L'Allemagne a inscrit dans sa Constitution un calendrier de retour à l'équilibre budgétaire ; le Gouvernement vous propose une méthode différente, mais le but est le même. Ce projet de loi n'est pas un texte de circonstance : il s'inscrit dans une démarche de long terme, qui vise à garantir notre modèle social et notre souveraineté, dans le souci des générations futures. Nous sommes tous conscients que l'on ne peut plus obérer l'avenir en vivant à crédit ; je suis sûr que nous tomberons d'accord sur les principes de ce projet de loi et les mécanismes qu'il institue.

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.** – Ce projet de loi constitutionnelle marque une étape décisive dans un processus engagé depuis un an et demi. A l'issue de la première conférence sur le déficit, le Président de la République a voulu rénover radicalement la gouvernance de nos finances publiques : car selon MM. Champsaur et Cotis, l'encours de notre dette a été multiplié par 18 entre 1978 et 2008. La récession mondiale de 2008-2009 et l'effet des stabilisateurs automatiques en recettes ont joué un rôle non négligeable dans l'évolution récente de notre endettement, mais, au cours des trente dernières années, c'est surtout l'insuffisante maîtrise de nos comptes qui est à l'origine de cette dérive. Le Président de la République a donc souhaité que l'ensemble des administrations publiques se dotent d'une règle d'équilibre, et demandé à M. Camdessus de présider un groupe de travail à ce sujet. Dès l'été 2010, nous avons appliqué toutes les recommandations de la commission Camdessus qui pouvaient l'être à cadre constitutionnel inchangé. La loi de programmation des finances publiques préfigure ce que pourraient être les lois-cadres d'équilibre des finances publiques : elle fixe, sur une période triennale, les plafonds globaux par mission de dépenses de l'État ainsi que l'impact annuel minimal des mesures nouvelles en recettes. Inscrire dans la Constitution le principe de lois-cadres permettrait de mieux gérer les échéances auxquelles le Gouvernement doit faire face vis-à-vis du Parlement, et la France vis-à-vis de ses partenaires européens. En outre, le Gouvernement s'est déjà contraint, par une circulaire adoptée en juin dernier, à ne prévoir aucune mesure fiscale ou relative aux finances sociales en dehors des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Notre objectif est à présent de consolider ces avancées.

Nous proposons d'abord de créer des « lois-cadres d'équilibre des finances publiques », contraignantes pour le pouvoir exécutif comme pour le législatif. Cela nous obligera à mesurer l'impact budgétaire des politiques publiques. Le Conseil constitutionnel contrôlera systématiquement la constitutionnalité des lois-cadres et vérifiera chaque année que les lois de finances et de financement y sont conformes. Toute majorité devra donc prendre ses responsabilités pour atteindre les objectifs de moyen terme qu'elle se sera fixés.

Ensuite, nous voulons éviter la dispersion des dispositions fiscales et sociales, en les réservant aux lois de finances et de financement : le Gouvernement, je l'ai dit, s'impose déjà cette discipline. L'ensemble des mesures fiscales dérogatoires représente aujourd'hui un manque à gagner de 75 milliards d'euros ; quant aux mesures dérogatoires portant sur les cotisations sociales, elles nous font perdre 45 milliards d'euros. Les « niches » n'ont cessé de s'accumuler depuis vingt-cinq ou trente ans : c'est une source de complexité et d'incohérence, et surtout cela nous fait perdre des recettes. Il faut mettre fin à ce « mitage », si nous voulons tenir nos engagements européens.

Cependant, le Gouvernement est soucieux de respecter l'initiative parlementaire. La nouvelle rédaction de l'article 34 ne la restreindra que de manière formelle, non matérielle : les parlementaires pourront continuer à proposer des mesures fiscales à tout sujet, mais pas à tout moment. L'irrespect du monopole serait un motif d'inconstitutionnalité et pas nécessairement d'irrecevabilité : le dépôt de propositions de loi ou d'amendements contenant des dispositions fiscales ou sociales concernant les recettes resterait possible, mais le Gouvernement ou le président de l'assemblée concernée pourrait, à tout moment de la procédure législative, soulever l'irrecevabilité pour méconnaissance du domaine des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Nous avons donc opté pour une application souple du monopole, qui consiste à admettre la mise en discussion des articles et amendements parlementaires à caractère fiscal ; la charge incomberait au Conseil constitutionnel, en cas de recours, de censurer les dispositions non conformes au nouvel article 34. D'ailleurs, les lois de finances rectificatives en cours d'année sont devenues monnaie courante : il ne faudrait pas attendre trop longtemps pour déposer à nouveau un amendement déclaré irrecevable ou inconstitutionnel à ce titre.

Enfin, nous voulons inscrire dans la Constitution le principe d'une meilleure association du Parlement, dans le cadre de la nouvelle procédure dite du « semestre européen » : les programmes de stabilité seraient systématiquement transmis au Parlement avant d'être adressés à la Commission européenne. Les travaux menés cette année étaient d'une grande qualité. Il est bon, à nos yeux, que les pouvoirs publics français se montrent ensemble mobilisés pour tenir les engagements pris. Rares sont les pays européens qui ont adopté une telle procédure, mais le Gouvernement veut marquer l'importance qu'il accorde aux parlementaires dans la maîtrise des finances publiques ; gageons que cet exemple sera imité.

**M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur de la commission des lois.** – Je note que les articles 2 *bis* et 9 *bis*, relatifs au contrôle du respect du monopole des lois de finances et de financement, ne figuraient pas dans le projet initial du Gouvernement. Le non-respect du monopole sera un motif d'inconstitutionnalité – la discussion à l'Assemblée nationale a beaucoup porté sur la

question de la recevabilité, mais l'important est que le Conseil constitutionnel soit chargé de censurer toute disposition fiscale ou sociale non comprise dans une loi de finances ou de financement. Les règles d'irrecevabilité prévues à l'article 41 – qui concernent pour l'heure le non-respect des domaines de la loi et du règlement, et que l'on veut étendre au non-respect du domaine des lois de finances et de financement – ne trouvent que très rarement à s'appliquer, et elles sont très complexes, puisqu'en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée concernée, c'est le Conseil constitutionnel qui statue.

Il faut être attentif aux effets de la règle du monopole sur le travail parlementaire. Lors d'une réforme des retraites, du logement, de la politique environnementale, de la recherche, il ne serait plus possible d'aborder la question des moyens ; les lois de finances et de financement de la sécurité sociale comprendraient donc toute une série de dispositions complétant les réformes adoptées en cours d'année. Faut-il supposer qu'un projet de loi de finances rectificative sera déposé à chaque réforme d'envergure ?

La question est d'autant plus sensible pour le Sénat que l'article 72-2 de la Constitution dispose que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités doit s'accompagner d'un transfert de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ; si le projet de révision était adopté, il ne serait plus possible de le faire dans le même texte. Comment débattre de manière coordonnée du projet de transfert et de son volet financier, alors que la Constitution prévoit que le Sénat est saisi en priorité des projets de lois ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et l'Assemblée nationale des projets de lois financières ? Comment le Conseil constitutionnel apprécierait-il le respect de la règle de compensation ?

Le monopole s'appliquera indifféremment aux mesures réduisant les recettes et à celles qui les augmenteront ou maintiendront leur niveau global. Il ne sera plus possible de gager une perte de recettes par une augmentation d'impôt. Que se passera-t-il donc pour les mesures qui accroîtront les ressources publiques ?

Le monopole aura-t-il un réel impact ? Entre 2000 et 2009, les baisses d'impôts consenties ont représenté une perte de 68 milliards d'euros : 57 milliards en loi de finances ou de financement, 11 milliards en loi ordinaire.

**M. Jean Arthuis, président et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – C'est 11 milliards de trop !

**M. Jean-Jacques Hyst, président et rapporteur de la commission des lois.** – Peut-être 68 milliards de trop... Quoi qu'il en soit, ces chiffres montrent que, dans les faits, les dispositions ayant un impact sur les ressources publiques sont déjà concentrées dans les lois financières.

Quel sera le rôle des lois de règlement dans la mesure de l'écart entre l'exécution de la loi de finances et les normes fixées dans la loi-cadre ? Comment vérifiera-t-on que l'écart a bien été compensé ?

Le projet de loi prévoit que le Parlement votera sur le programme de stabilité sans avoir participé à son élaboration et sans que ce vote aboutisse à l'adoption du texte : c'est sans précédent, mais il n'est pas interdit d'innover... Ne

faudrait-il pas prévoir que le Parlement pourra adopter une résolution, sur le modèle des résolutions prévues à l'article 88-4 ?

La définition des critères en fonction desquels il sera permis de déroger à une loi-cadre est renvoyée à la loi organique ; mais le rôle d'une loi organique est de définir les modalités d'application d'une disposition constitutionnelle, non les principes. La loi fondamentale allemande est d'ailleurs très circonstanciée à ce sujet : elle ne permet de déroger à la règle budgétaire qu'en cas de circonstances exceptionnelles ne dépendant pas de la volonté du Gouvernement.

**M. Jean Arthuis, président et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Messieurs les ministres, merci d'être venus nous faire partager votre conviction de la nécessité de tendre vers l'équilibre des finances publiques. Nous sommes tous attachés à l'indépendance nationale, dont le Président de la République est le garant ; or nous avons appris qu'une dette excessive peut gravement mettre en cause cette indépendance.

Ce projet de loi constitutionnelle reprend pour l'essentiel les conclusions du groupe de travail animé par M. Camdessus, auquel Philippe Marini et moi-même avons participé - c'est pourquoi nous sommes co-rapporteurs de ce texte. Faire des lois de finances et de financement de la sécurité sociale le cadre exclusif des dispositions fiscales et sociales ; créer des lois-cadres pluriannuelles fixant des plafonds de dépenses et des planchers de recettes pour assurer le retour à l'équilibre : voilà qui me paraît aller dans le bon sens.

Il semblait à la commission des finances que le texte adopté par l'Assemblée nationale pouvait être adopté en l'état ; c'était sans compter sur l'apport essentiel de la commission des lois du Sénat. Si donc il était décidé d'amender le texte, notre commission aurait quelques propositions à faire valoir. L'article 1<sup>er</sup> prévoit de fixer un plafond de dépenses et un plancher de recettes, expression très parlante mais qui risque d'occasionner des problèmes de fonctionnement. Nous proposerions donc, conformément aux recommandations de la commission Camdessus, de parler d'un plancher de mesures nouvelles en recettes.

En outre, il n'est pas prévu que la loi organique encadre les hypothèses macro-économiques sur lesquelles le législateur se fondera. Or, si le Gouvernement et le Parlement retiennent des hypothèses trop optimistes, cela empêchera d'atteindre les objectifs fixés.

**M. Philippe Marini, rapporteur général et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Cette révision constitutionnelle est nécessaire : il faut édicter au sommet de notre ordre juridique des règles du jeu pour nous protéger contre nous-mêmes, oserai-je dire. L'effort de convergence budgétaire auquel nous nous sommes engagés vis-à-vis de nos partenaires doit être soutenu par le pays tout entier.

Ce projet de loi constitutionnelle est un texte de procédure, qui n'aborde pas les questions de fond. La commission des lois estime qu'il est imparfait ; mais en est-il à ses yeux qui soient parfaits ? Il est vrai qu'en matière de procédure, le diable est dans les détails. Ce projet de loi prévoit que les dispositions législatives qui ont un impact sur le solde des finances publiques doivent figurer dans des lois dont l'objet même est l'approbation de ce solde. C'est même le seul intérêt d'une loi de

finances rectificative : elle crée des charges et des ressources nouvelles, mais surtout elle présente une version actualisée, rectifiée, du tableau d'équilibre.

Parmi les mesures fiscales extérieures aux lois de finances mentionnées par le président Hyst, qui ont coûté la bagatelle de 11 milliards d'euros, je note la réduction de la TVA dans la restauration.

**Mme Nicole Bricq.** – Eh oui !

**M. Philippe Marini, rapporteur général et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Quoi que l'on pense au fond de cette mesure, il est regrettable qu'elle n'ait pas été votée en même temps que le tableau d'équilibre.

Ce projet de loi prévoit en outre que les lois de finances, comme leurs sœurs jumelles, les lois de financement de la sécurité sociale, devront être conformes à des lois-cadres pluriannuelles. Pour apprécier cette conformité, il faut un arbitre : les députés ont décidé que ce serait le Conseil constitutionnel.

La commission des finances considère que l'Assemblée nationale est parvenue à un bon équilibre et qu'il n'est pas indispensable d'amender le texte. Si le Sénat choisissait cependant de le faire, notre commission apporterait sa pierre. On pourrait notamment préciser les délais d'examen et certains aspects du contrôle de conformité des lois financières aux lois-cadres : toutes les lois de finances et de financement de la sécurité sociale seront-elles systématiquement déférées au Conseil constitutionnel ou seulement les lois initiales ? Quelles seront les sanctions en cas de non-conformité ? La non-conformité sera-t-elle un motif d'inconstitutionnalité ? On pourrait aussi mieux déterminer les conditions de vote des projets de programme de stabilité et définir la notion de « règle de gestion des finances publiques ». Les travaux préparatoires pourraient suffire à répondre à ces questions mais il est loisible de graver les réponses dans le marbre constitutionnel. Encore une fois, il faut saluer le travail des députés, qui sont parvenus à un bon compromis.

**M. Jean-Jacques Hyst, président et rapporteur de la commission des lois.** – Peut-être la commission des lois est-elle perfectionniste, mais il s'agit tout de même de la Constitution !

**M. Alain Vasselle, rapporteur général et rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Je regrette que la commission des affaires sociales du Sénat n'ait pas été associée au groupe de travail présidé par M. Camdessus : la loi de financement de la sécurité sociale ne peut servir de variable d'ajustement à la loi de finances.

Sur le diagnostic, nous sommes d'accord. C'est bien la crise financière venue des États-Unis qui a creusé le déficit de la sécurité sociale, passé de 10 à 20 milliards d'euros. Pour autant, nous ne sommes pas restés les bras croisés : une partie de la dette a été transférée à la CADES, et les retraites ont été réformées. Cette expérience doit aujourd'hui nous éclairer.

Ce n'est pas tant sur les principes que j'ai des objections, que sur les modalités. « On s'entendra toujours », dira-t-on. Mais il s'agit de la Constitution ! Il faut définir avec précision le mode de contrôle des déficits et du solde des lois de finances et de financement.

S'agissant des lois-cadres, il faudrait prévoir des modalités d'examen différentes de celles qui prévalent aujourd'hui pour les lois de programmation : actuellement, celles-ci sont renvoyées systématiquement à la commission des finances, la commission des affaires sociales n'étant saisie que pour avis. Or, comme Philippe Marini l'a justement indiqué, les lois de finances et les lois de financement sont des lois jumelles et il n'est dans l'esprit de personne de donner à l'une la suprématie. C'est la raison pour laquelle je souhaite que, pour l'examen des projets de loi-cadres, soit constituée, une commission spéciale réunissant des parlementaires spécialistes du budget de l'État et spécialistes du budget de la sécurité sociale.

Le monopole institué au profit des lois financières doit certes éviter la dispersion des mesures fiscales et des recettes - la commission en a conscience - mais il risque de compliquer l'examen de toute réforme : peut-on en voter une, tout en renvoyant ses conséquences à la loi de finances ou à la loi de financement ? J'avais déploré ce « saucissonnage » à propos des retraites. En 2008, notre assemblée avait adopté une proposition de loi organique subordonnant l'application de toute exonération de cotisations sociales à sa confirmation dans une loi de financement.

Enfin, je m'interroge sur l'irrecevabilité, dont l'invocation serait facultative pour le Gouvernement, tandis que le Conseil constitutionnel serait tenu de censurer les dispositions ne respectant pas le monopole des lois financières.

**Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales.**

– Cette réforme constitutionnelle tend à créer un outil intéressant pour maîtriser les finances publiques, mais elle ne doit pas devenir un nouvel instrument au service du parlementarisme rationalisé, s'ajoutant aux interdictions posées par l'article 40 et à celui des cavaliers budgétaires ou sociaux. Le nouveau monopole risque d'empêcher tout véritable débat sur une réforme. Mieux vaudrait en effet s'inspirer des suggestions formulées dans la proposition de loi organique adoptée par le Sénat en 2008 à l'initiative de Nicolas About et Alain Vasselle, afin que la maîtrise des finances publiques ne bride pas encore plus le Parlement.

La fixation de normes pluriannuelles suppose que travaillent ensemble les commissions chargées des lois de finances et des lois de financement. C'est pourquoi j'appuie la demande en faveur de la formation d'une commission spéciale par l'examen des lois-cadres.

Enfin, je m'interroge sur la procédure instituée par l'Assemblée nationale pour les programmes de stabilité : le renvoi « pour avis à l'une des commissions permanentes » exclut-il implicitement la saisine des autres commissions ?

**M. François Baroin, ministre du budget.** – Monsieur Hiest, vous avez mentionné l'article 41 de la Constitution et souligné sa faible application. Son irrecevabilité peut être invoquée par le président de l'assemblée intéressée ou par le Gouvernement et je vous rappelle que, lorsque les députés ont examiné la réforme des retraites proposée par le Gouvernement de M. Raffarin, le président de l'Assemblée nationale a invoqué l'article 41 pour mettre un terme à la flibusterie dont les séries d'amendements allaient bloquer la discussion du texte pendant des mois. L'article 41 existe donc et a son utilité. L'équilibre établi par la rédaction actuelle résulte d'une longue discussion au sein de l'Assemblée nationale. L'alternative consistant à créer des lois de prélèvements obligatoires n'a pas suscité de réserves de la part du Gouvernement, mais elle donnait de tels pouvoirs au

rapporteur général de la commission des finances que la réaction des autres commissions et de leurs présidents a conduit à rejeter cette idée. Nous sommes alors passés à une conception élargie de l'article 41.

Le retour à l'équilibre des finances publiques est un objectif intangible. Rendez-vous a été pris pour la France en 2014 ; quant à l'Allemagne, elle s'est fixé une règle d'or ; pensez, à l'inverse, à ce qui se passe non seulement avec la Grèce, mais aussi avec le Royaume-Uni, l'Irlande, la Belgique, l'Italie, voire les États-Unis ! Nous avons besoin d'un outil qui concilie respect de l'initiative parlementaire et retour à l'équilibre budgétaire. Je souligne à ce propos que l'article 72-2 ne présente aucune incompatibilité avec l'article 41, car toutes les mesures qui portent sur les ressources des collectivités territoriales sont déjà examinées dans les lois de finances. À cet égard, la révision constitutionnelle ne change rien au rôle du Sénat, représentant des collectivités territoriales.

J'en viens au plancher de recettes et au plafond de dépenses. Il est exact que de nombreuses mesures fiscales ou sociales dérogatoires sont d'origine gouvernementale. C'est pourquoi le monopole pèsera surtout sur le Gouvernement. La représentation nationale ne sera concernée qu'à titre accessoire. Il y a désormais un collectif budgétaire chaque année à mi-parcours. Le collectif social existe aussi. Ce monopole offre donc un horizon acceptable et n'empêche pas les parlementaires d'aborder en temps utile les conséquences financières des réformes.

La présentation au Parlement du programme de stabilité est une vraie avancée. Faut-il développer les résolutions ? L'objectif est d'appuyer l'engagement du Gouvernement par un vote des assemblées, dans le respect des prérogatives qui sont les siennes en matière de négociations internationales.

Monsieur Hyst, il serait cohérent de traiter les circonstances exceptionnelles dans la loi organique. Je pense à la crise financière mondiale, à un événement dramatique tel celui qui a frappé Fukushima, voire à une sécheresse particulièrement sévère.

Monsieur Arthuis, merci d'avoir participé activement à la commission Camdessus. Je vous sais également gré pour le regard d'ensemble que vous portez sur ce texte.

Mais mentionner un minimum de mesures nouvelles en recettes n'ajouterait pas grand-chose à la réforme constitutionnelle.

En outre, on ne voit guère comment inscrire dans la loi fondamentale une référence aux hypothèses macro-économiques. Devraient-elles faire l'objet d'un consensus ? Celui-ci devrait-il être national ou européen ? Tout au plus la loi organique pourrait-elle déterminer des critères de consensus.

Je partage l'avis du rapporteur général, ainsi que son souhait d'un vote conforme : il renforcerait considérablement cette révision constitutionnelle fixant une règle d'or.

Monsieur Vasselle, je n'oublie pas la réforme des retraites, qui sera parachevée dans la loi de financement de la sécurité sociale. Au total, nous aboutissons à un double schéma : une loi à vocation large est complétée par la loi de financement de la sécurité sociale.

J'ai entendu votre regret de ne pas avoir participé à la commission Camdessus. Incontestablement, la commission des affaires sociales doit être associée à la réflexion.

Madame Dini, cette révision constitutionnelle complète celle de 2008. L'exigence du retour à l'équilibre des finances publiques - qu'il s'agisse de l'État ou de la sécurité sociale - doit faire partie des priorités politiques de tout engagement sincère au service de l'intérêt général. C'est vrai pour l'opposition d'aujourd'hui, de demain ou d'après-demain ! Ce n'est pas une affaire de relations entre le Gouvernement et le Parlement, ni d'opposition droite-gauche, mais de responsabilité collective s'imposant dès aujourd'hui à tous les gouvernements. Pensez aux décisions prises en Espagne par celui de M. Zapatero, sur les retraites ou le nombre de fonctionnaires !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Avec les résultats brillants que l'on sait!

**M. François Baroin, ministre du budget.** – L'Union européenne agit, notamment avec le fonds européen de stabilité financière.

**M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur de la commission des lois.** – Améliorer un texte de l'Assemblée nationale, fût-il parfait, est un droit du Sénat, quand bien même nous sommes d'accord avec la finalité de la réforme, et je tiens à dire que je le suis ! Sinon, autant arrêter.

**Mme Nicole Bricq.** – Monsieur le rapporteur général, cette réforme dite de procédure fait penser aux poupées russes : la loi constitutionnelle renvoie à la loi organique, qui renvoie à la loi-cadre... Quelle est la portée de cet exercice ? En quoi est-il opérationnel ? Nous sommes en 2011, un an avant une présidentielle ....

M. le ministre du budget est parti, mais il sait bien que la crise n'explique pas totalement la dérive des comptes ! Celle-ci dure depuis dix ans, et il aurait fallu agir contre le déficit dès 2007.

**M. Philippe Marini, rapporteur général et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Auparavant, tout était parfait !

**M. Bernard Frimat.** – M. le rapporteur général est enfin lucide !

**M. Philippe Marini, rapporteur général et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Nul ne vous croit !

**Mme Nicole Bricq.** – Avec le programme de stabilité, et nos engagements européens, nous subissons déjà une contrainte suffisamment lourde au point que M. Trichet a pu parler d'une « *quasi fédération budgétaire* ». Et vous voulez ajouter encore une procédure ? Vous doutez donc de vous-même pour l'avenir !

Les peuples doivent, pour se faire entendre, disposer au moins d'une toute petite voix, grâce aux parlements nationaux.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – En 1974, j'ai été le dernier ministre des finances à présenter un budget en équilibre.

**Mme Nicole Bricq.** – Bravo !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Il a été déséquilibré dès l'année suivante. Mais certaines formulations du texte d'aujourd'hui m'inquiètent.

Ainsi, mentionner « l'équilibre des comptes des administrations publiques » me semble trop restrictif car cette expression n'inclut pas la charge de la dette de l'État et de la sécurité sociale, dont les intérêts dépasseront les 55 milliards d'euros dès cette année, et 60 milliards l'année prochaine.

De même, il est question de compenser les écarts constatés, mais avec un renvoi à la loi organique : des explications seraient les bienvenues ! La compensation interviendra-t-elle dès l'exercice en cours ou l'année suivante ? Nous l'ignorons.

Enfin, l'article 41 dispose que le Conseil constitutionnel statue dans les huit jours lorsqu'il est saisi d'un désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée sur l'irrecevabilité d'un amendement ou d'un texte de loi. Dans ces conditions, ni la loi de finances, ni la loi de financement de la sécurité sociale ne seront votées au 31 décembre. Nous renouons donc avec la merveilleuse technique des douzièmes provisoires, à l'instar de ce que la Belgique pratique aujourd'hui.

Je ne peux cautionner un texte qui recèle de telles imperfections.

**M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur de la commission des lois.** – Par nature, cette disposition ne concerne pas les lois financières. Elle ne concernera que les autres lois qui ne respecteront pas la règle de la spécialité financière.

**M. Yvon Collin.** – Cette perte de la matière fiscale est contraire à la tradition juridique et politique qui devrait nous rassembler. Comme l'initiative des lois financières revient au Gouvernement, les parlementaires devront attendre son bon vouloir : c'est politiquement inacceptable et juridiquement choquant. Je crains que le Conseil constitutionnel n'applique une jurisprudence restrictive au droit d'amendement fiscal des parlementaires.

Cette révolution antiparlementaire qui institue une tutelle sur la représentation nationale est inacceptable !

**M. Philippe Dallier.** – J'approuve l'esprit de cette révision, de ce garde-fou qui doit contraindre les parlementaires à rechercher l'équilibre des finances publiques.

**M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur de la commission des lois.** – La contrainte s'appliquera surtout aux gouvernements.

**M. Philippe Marini, rapporteur général et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Tous ont besoin de vertu : c'est le principe des républiques.

**M. Philippe Dallier.** – Les mesures ayant une incidence pour les collectivités territoriales ne seraient acceptables qu'après l'institution d'une véritable péréquation, dont la Constitution ne dit actuellement pas grand-chose. Pourrions-nous, au bénéfice de ce texte, développer cette exigence afin que les collectivités, notamment les plus pauvres, puissent accompagner l'effort budgétaire de l'État de manière équitable ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – J'approuve les lois-cadres, qui apporteront un changement profond à nos finances publiques. Comme M. Baroin, je

pense que tout gouvernement devra prendre ses responsabilités, que toute nouvelle majorité devra suivre une stratégie budgétaire crédible.

En revanche, j'éprouve un malaise à l'idée que les lois-cadres s'appliquent au moins à trois exercices : autant j'accepterai que la loi-cadre couvre la durée du quinquennat, autant je suis gênée par un dispositif qui permettrait à une majorité de déborder sur la mandature suivante. Cette disposition n'existait pas dans le texte initial.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai conscience qu'un modeste membre de la commission des lois est indigne d'intervenir devant d'éminents spécialistes, mais je me demande si les médecins ayant conduit nos finances publiques où elles en sont peuvent aujourd'hui prétendre prescrire un remède. Je sais bien que tout vient des Américains et des Grecs, mais gouverner, c'est prévoir.

Cela dit, je souhaite obtenir quelques éclaircissements sur le dispositif envisagé.

Que se passera-t-il si une loi de finances ou une loi de financement ne respecte pas la loi-cadre en vigueur ? Pourrions-nous avoir dès aujourd'hui quelques précisions sur les « compensations » qu'une loi organique viendra définir ? Faudra-t-il augmenter les impôts au moment où une récession asséchera les rentrées fiscales ? Le dispositif adopté en Allemagne ne marche pas et n'a jamais marché ! Devons-nous emprunter la même voie ?

M. le rapporteur général a raison de dire que la vertu est une qualité républicaine, mais la première consiste, pour le Gouvernement, à s'en tenir au budget voté. L'inscrire dans la Constitution ne changera pas grand-chose.

**M. Serge Dassault.** – L'objectif d'équilibre budgétaire fait-il référence à 0 % de déficit ou à la norme de 3 %, qui représente tout de même 60 milliards d'euros ?

Si la France rembourse chaque année 15 milliards d'euros, il lui faudra un siècle pour se débarrasser de sa dette de 1 500 milliards ! J'aimerais savoir si nous envisageons véritablement de commencer à rembourser cette dette.

Chaque année, le Gouvernement augmente les plafonds de dépenses que le Parlement vient d'adopter. Je souhaite qu'à l'avenir, la discipline imposée aux parlementaires s'applique aussi à l'exécutif.

**M. Yves Daudigny.** – Je crains que cette réforme ne porte atteinte au rôle des partenaires sociaux dans la gestion de l'assurance-chômage et des régimes de retraite complémentaire obligatoire.

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – Je n'ai pas la dignité nécessaire pour répondre à toutes les questions posées car je n'ai pas votre science.

M. Baroin a rappelé la finalité de cette réforme. Il ne s'agit pas de parlementarisme rationalisé, madame Dini, mais de bien plus que ça.

**M. Jean-Claude Frécon.** – De parlementarisme lyophilisé !

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – En son temps, dans l'entre-deux-guerres, Carré de Malberg a prôné une rationalisation de la vie parlementaire pour

faire face à la montée des périls ; ici, la discipline de la contrainte pèsera au premier chef sur le Gouvernement.

Nous doter d'outils permettant de gérer les finances publiques sur la durée est quelque chose d'important, même à la veille d'élections. C'est pourquoi j'ai été intéressé par les premières paroles de M. Collin, quand il a évoqué « ce qui nous rassemble aujourd'hui » : nous sommes rassemblés pour nous doter des instruments à même de juguler la dérive de nos finances publiques.

Madame Bricq, avec trois ans de croissance à 3 %, les années 1998 à 2000 étaient les plus opportunes pour adopter un tel texte. Hélas, rien n'a été fait.

**Mme Nicole Bricq.** – Les comptes sociaux étaient alors en équilibre !

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – La discipline instituée par cette révision constitutionnelle peut être discutée dans ses modalités, non dans son principe.

Monsieur Fourcade, l'équilibre des comptes des administrations publiques inclut la charge de la dette. La correction des écarts passe par la mise en place d'un compte de contrôle. Quand les mesures compensatrices seront-elles applicables ? Le législateur organique décidera.

Monsieur Collin, il n'y a aucune « révolution antiparlementaire ». Conservez plutôt l'idée de rassemblement !

Monsieur Dallier, on ne peut tout inscrire dans la Constitution, même la péréquation entre collectivités territoriales. Je sais bien qu'il en va différemment en Allemagne...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Où cela ne marche pas !

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – ... mais la France est une République une et indivisible, non un État fédéral. Les collectivités territoriales françaises doivent adopter des budgets équilibrés, sans que cela soit inscrit dans la Constitution. La péréquation actuelle perdurera.

Madame Des Esgaulx, l'horizon d'au moins trois années n'interdit pas d'adopter des lois-cadres quinquennales.

Monsieur Collombat, il est faux que les pompiers d'aujourd'hui soient les pyromanes d'hier. En réalité, rien n'a été fait en 1998 quand il y avait une forte croissance économique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La politique n'a pas commencé en 1998 !

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – L'État est de plus en plus entravé par le poids de la dette. Nous pouvons tous vouloir sa libération. Bien sûr, les stabilisateurs automatiques pourront intervenir.

Monsieur Dassault, le déficit de 3 % n'est qu'un déséquilibre maîtrisé ; l'équilibre suppose un déficit de 0 %. En l'atteignant, nous nous donnerons les moyens de réduire la dette.

Monsieur Daudigny, le rôle des partenaires sociaux est préservé puisque le plafond de dépenses ne s'imposera ni à l'Unedic, ni aux régimes complémentaires de retraite.

**M. Jean Arthuis, président et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Sur la période d’application de la loi-cadre, j’aimerais obtenir une précision. Le programme de stabilité porte sur trois années, mais chaque année on ajoute une année supplémentaire : ce sont trois années qui glissent dans le temps. L’articulation avec le programme de stabilité impose que la loi-cadre porte sur trois années glissantes.

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – Tel n’est pas le sens du texte.

**Mme Nicole Bricq.** – Son dispositif ne rime à rien !

**M. Jean Arthuis, président et co-rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Il faut bien assurer la coïncidence entre le programme de stabilité et les lois de finances !

**M. Jean-Jacques Hiest, président et rapporteur de la commission des lois.** – Bref, le texte est parfait, mais il commence à présenter des imperfections ! Or la loi organique ne pourra faire plus que la Constitution.

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – Ce que M. Arthuis a évoqué n’est pas ce que l’Assemblée nationale a souhaité. Au demeurant, il y aura un débat devant le Sénat. Nous pourrions conserver la formule du texte, qui peut avoir deux sens, et en préciser le sens, ce qui permettrait d’obtenir un vote conforme. Nous garderions la formule et en changerions le sens.

**M. Jean-Jacques Hiest, président et rapporteur de la commission des lois.** - Et cela permettra au Conseil constitutionnel de tirer parti de nos incohérences...

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux.** – Le temps est fini où la Nation constituait la seule source de la loi. Nous venons d’en avoir un exemple, avec l’arrêt de la Cour de Luxembourg mettant fin à l’exclusivité nationale des notaires. L’évolution actuelle invitera tous les parlementaires à un exercice de modestie.

## **ANNEXE 3**

### **Extraits de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne (articles 109 à 115, édition du Deutscher Bundestag, juin 2010)**

#### **Article 109**

##### **[Politique budgétaire de la Fédération et des Länder]**

(1) La Fédération et les Länder sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire.

(2) La Fédération et les Länder accomplissent ensemble les obligations de la République fédérale d'Allemagne qui résultent des actes juridiques de la Communauté européenne pris sur le fondement de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne en vue de respecter la discipline budgétaire et dans ce cadre ils tiennent compte des exigences de l'équilibre de l'ensemble de l'économie.

(3) Les budgets de la Fédération et des Länder doivent être par principe équilibrés sans les recettes provenant des emprunts. La Fédération et les Länder peuvent prévoir des règles tendant à prendre en compte de façon symétrique en période de croissance et de récession les effets d'une évolution anormale de la conjoncture ainsi que des règles exceptionnelles en cas de catastrophe naturelle ou de situations exceptionnelles d'urgence qui échappent au contrôle de l'État et qui compromettent considérablement les finances publiques. Pour les règles exceptionnelles, des règles corrélatives de remboursement doivent être prévues. Pour le budget fédéral, l'article 115 fixe les modalités de ces règles, étant entendu qu'il est satisfait à la phrase 1 lorsque les recettes provenant des emprunts ne dépassent pas 0,35 pour cent du produit national brut. Pour les budgets des Länder, ceux-ci fixent les règles dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles, étant entendu qu'il n'est satisfait à la phrase 1 que si aucune recette provenant d'emprunts n'est admise.

(4) Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat peut établir pour la Fédération et les Länder des principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de planification financière pluriannuelle.

(5) Les mesures de sanction de la Communauté européenne, prises dans le cadre de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne pour assurer le respect de la discipline budgétaire, sont supportées par la Fédération et les Länder dans la proportion de 65 à 35. L'ensemble des Länder supporte solidairement 35 pour cent des charges incombant aux Länder, en proportion du nombre de leurs habitants ; 65 pour cent des charges incombant aux Länder sont supportés par les Länder au prorata de leur contribution aux actes sanctionnés. Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe les modalités.

**Article 109 a**  
**[Conseil de stabilité]**

Pour prévenir des situations de crise budgétaire, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe :

1. le contrôle permanent de la gestion (ou politique) budgétaire de la Fédération et des Länder par un organisme collégial commun (Conseil de stabilité),

2. les conditions et la procédure de déclaration d'une menace de crise budgétaire,

3. les principes d'établissement et d'exécution des programmes d'assainissement en vue de prévenir les situations de crise budgétaire. Les décisions du Conseil de stabilité et les expertises qui sont à leur base doivent être publiées.

**Article 110**  
**[Budget et loi de finances de la Fédération]**

(1) Toutes les recettes et dépenses de la Fédération doivent être inscrites au budget ; dans le cas des entreprises fédérales à gestion commerciale et des patrimoines à affectation spéciale, il suffit d'inscrire les crédits venant du budget général ou les versements au budget général. Les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer.

(2) Le budget est établi sur une base annuelle pour une ou plusieurs années budgétaires et arrêté par la loi de finances avant le début de la première année. Il peut être prévu que certaines parties du budget valent pour des durées différentes, divisées en années budgétaires.

(3) Conformément à l'alinéa 2, 1<sup>re</sup> phrase, le projet de loi de finances ainsi que les projets de loi de finances rectificative et les projets de rectification du budget sont déposés au Bundestag en même temps qu'ils sont transmis au Bundesrat ; le Bundesrat est en droit de prendre position sur ces projets dans un délai de six semaines, réduit à trois semaines pour les projets rectificatifs.

(4) La loi de finances ne doit contenir que des dispositions se rapportant aux recettes et aux dépenses de la Fédération et à la période pour laquelle elle est adoptée. La loi de finances peut prévoir que ses dispositions ne deviendront caduques qu'avec la promulgation de la loi de finances suivante, ou à une date ultérieure en cas d'autorisation dans le cadre de l'article 115.

**Article 111**  
**[Adoption tardive du budget]**

(1) Si la loi arrêtant le budget de l'année suivante n'a pas été adoptée avant la clôture de l'année budgétaire en cours, le Gouvernement fédéral est autorisé, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, à effectuer toutes les dépenses nécessaires,

a) pour maintenir en activité les institutions créées par la loi et exécuter les mesures légalement décidées,

b) pour acquitter les obligations juridiquement certaines de la Fédération,

c) pour poursuivre les travaux de construction, les acquisitions ou la fourniture de prestations, ou pour continuer à accorder des aides à ces fins, pour autant que des crédits aient déjà été ouverts pour de telles dépenses au budget d'une année antérieure.

(2) Si les dépenses visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne sont couvertes ni par des recettes prévues par une loi spéciale et provenant de la perception d'impôts, de taxes et de toutes autres sources, ni par les réserves des fonds de roulement, le Gouvernement fédéral peut se procurer par voie d'emprunt les liquidités nécessaires à la continuité de la gestion financière, jusqu'à concurrence du quart du montant total du budget venu à expiration.

#### **Article 112**

##### **[Dépassements de crédits et dépenses extraordinaires]**

Les dépassements de crédits et les dépenses extraordinaires doivent être approuvés par le ministre fédéral des finances. Cette approbation ne peut être donnée qu'en cas de nécessité imprévue et impérieuse. Les modalités pourront être définies par une loi fédérale.

#### **Article 113**

##### **[Approbation du Gouvernement fédéral pour toute augmentation des dépenses ou diminution des recettes]**

(1) Les lois qui augmentent les dépenses budgétaires proposées par le Gouvernement fédéral ou qui impliquent des dépenses nouvelles ou qui en entraîneront pour l'avenir doivent être approuvées par le Gouvernement fédéral. Il en est de même des lois qui impliquent des diminutions de recettes ou qui en entraîneront pour l'avenir. Le Gouvernement fédéral peut enjoindre au Bundestag de surseoir au vote de ces lois. Le Gouvernement fédéral doit alors faire connaître sa position au Bundestag dans les six semaines.

(2) Dans les quatre semaines suivant l'adoption de la loi, le Gouvernement fédéral peut demander une nouvelle délibération au Bundestag.

(3) Lorsque la loi a été définitivement adoptée dans les conditions de l'article 78, le Gouvernement fédéral ne dispose que de six semaines pour donner son approbation, et ne peut refuser celle-ci que s'il a préalablement recouru, soit à la procédure prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> phrases, soit à celle prévue à l'alinéa 2. A l'expiration de ce délai, l'approbation est considérée comme acquise.

#### **Article 114**

##### **[Reddition et vérification des comptes]**

(1) Le ministre fédéral des finances doit, dans l'année qui suit une année budgétaire, présenter au Bundestag et au Bundesrat un compte retraçant

toutes les recettes et les dépenses, ainsi qu'un état des avoirs et des dettes, en vue d'obtenir le quitus du Gouvernement fédéral.

(2) La Cour fédérale des comptes, dont les membres bénéficient de l'indépendance reconnue aux juges, vérifie les comptes ainsi que la rentabilité et la régularité de la gestion budgétaire et économique. Elle doit faire rapport directement chaque année tant au Gouvernement fédéral qu'au Bundestag et au Bundesrat. Au surplus, les attributions de la Cour fédérale des comptes seront définies par une loi fédérale.

### **Article 115** **[Recours à l'emprunt]**

(1) La souscription d'emprunts ainsi que les engagements sous forme de cautions, de garanties ou de sûretés de toute nature, qui pourraient engendrer des dépenses pour les exercices futurs, doivent être autorisés par une loi fédérale qui en fixe ou permet d'en fixer le montant.

(2) Recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunts. Ce principe est satisfait si les recettes provenant d'emprunts ne dépassent pas 0,35 pour cent du produit national brut nominal. De plus, en cas d'évolution de la conjoncture s'écartant de la situation normale, les effets sur le budget en période de croissance et de récession doivent être traités de façon symétrique. Lorsque les opérations effectives d'emprunt s'écartent de la limite maximale fixée par les phrases 1 à 3, elles doivent être inscrites sur un compte de contrôle ; les endettements qui dépassent le seuil de 1,5 pour cent du produit national brut nominal doivent être réduits conformément à la conjoncture. La loi fédérale fixe les modalités, en particulier l'apurement des recettes et des dépenses relatives aux transactions financières et la procédure de calcul de la limite supérieure du montant net des emprunts annuels à la lumière de l'évolution de la conjoncture sur la base d'une procédure d'apurement conjoncturel ainsi que le contrôle et la réduction des écarts entre les opérations effectives d'emprunt et la limite fixée. En cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, ces limites supérieures de l'emprunt peuvent être dépassées sur décision de la majorité des membres du Bundestag. La décision doit être liée à l'établissement d'un plan d'amortissement. Le remboursement des emprunts contractés en application de la phrase 6 doit intervenir dans un délai raisonnable.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p align="center">—</p>	<p align="center">—</p>	<p align="center">—</p>	<p align="center">—</p>
<p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p>	<p align="center"><b>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</b></p>	<p align="center"><b>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</b></p>	<p align="center"><b>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</b></p>
<p><i>Art. 34.</i> – La loi fixe les règles concernant :</p>	<p align="center">Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p align="center">Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p align="center">Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>.....</p>	<p>1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</p>	<p><del>1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</del></p>	<p align="center"><b>1° Supprimé.</b></p>
<p>.....</p>	<p>2° Le dix-septième alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p><del>2° Le dix-septième alinéa est ainsi rédigé :</del></p>	<p align="center"><b>2° Supprimé.</b></p>
<p>– du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.</p>	<p>« – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;</p>	<p><del>« – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;</del></p>	
<p>.....</p>	<p>3° Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p align="center">3° <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p>	<p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sé-</p>	<p><del>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sé-</del></p>	<p><u>« Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale. Les dispositions rela-</u></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>.....</p> <p>Les orientations pluri-annuelles des finances publiques sont définies par des lois</p>	<p>curité sociale.</p> <p>« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, la période minimale qu'elles couvrent et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. » ;</p> <p>4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.</p>	<p>curité sociale.</p> <p>« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. <del>Ces lois-cadres</del> fixent, pour chaque année, un <del>objectif</del> <u>plafond</u> de dépenses et <del>d'un minimum</del> de recettes qui <del>s'impose</del> aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. <del>Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés dans les conditions prévues par une loi organique. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques</del> peuvent être modifiées en cours d'exécution dans les conditions <del>et sous les réserves</del> prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut <del>fixer</del> celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. » ;</p> <p>4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.</p>	<p><u>tives aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de financement de la sécurité sociale.</u></p> <p>« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. <u>Elles</u> fixent, pour chaque année, un <u>plafond</u> de dépenses et un minimum de <u>mesures nouvelles afférentes aux</u> recettes qui <u>s'imposent</u> aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. <u>Elles</u> ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut <u>déterminer</u> celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. <u>Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.</u> » ;</p> <p>4° (Sans modification).</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.</p> <p>.....</p>	Article 2	Article 2	Article 2
<p><i>Art. 39.</i> – L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p>	<p>La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution est ainsi rédigée :</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.</p> <p>.....</p>	<p>« Les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. »</p>	Article 2 bis <i>(nouveau)</i>	Article 2 bis
<p><i>Art. 41.</i> — S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.</p>		<p><del>Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 » sont remplacés par les mots : « , est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ou est contraire au vingtième alinéa de l'article 34 ou au deuxième ou au quatrième alinéa de l'article 72-2 ».</del></p>	<b>Supprimé.</b>
<p>En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>délai de huit jours.</p> <p><i>Art. 34 et 38. — Cf. annexe.</i></p> <p><i>Art. 72-2. — Cf. infra.</i></p>	<p>Article 3</p> <p>L'article 42 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.</p>	<p>1° Au deuxième alinéa, après le mot : « constitutionnelle, », sont insérés les mots : « des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, » ;</p>		
<p>La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.</p>			
<p>L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécu-</p>	<p>2° À la seconde phrase du dernier alinéa, après les mots : « non plus », sont insérés les mots : « aux projets de loi-cadre d'équilibre des fi-</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
rité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.	nances publiques, ».		
	Article 4	Article 4	Article 4
	Après l'article 46 de la Constitution, il est inséré un article 46-1 ainsi rédigé :	<i>(Sans modification).</i>	<i>(Sans modification).</i>
<i>Art. 47. — Cf. infra.</i>	« <i>Art. 46-1.</i> — Le Parlement vote les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques dans les conditions prévues par une loi organique. Si le Gouvernement le décide, il est fait application de la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 47. »		
	Article 5	Article 5	Article 5
	L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :	L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Sans modification).</i>
	1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :	1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :	
<i>Art. 47.</i> — Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.	« Il ne peut être adopté définitivement de loi de finances en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée. » ;	« Il ne peut être adopté définitivement de loi de finances en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné. » ;	
		1° <i>bis (nouveau)</i> Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	
		« Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice est déposé au plus tard le 15 septembre de l'année qui précède cet exercice. » ;	

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi constitutionnelle —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p>Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.</p> <p>Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.</p> <p>Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.</p> <p>.....</p>	<p>2° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de finances » ;</p> <p>3° Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il est procédé de même en l'absence de loicadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée. »</p>	<p>2° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de finances » ;</p> <p>3° Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il est procédé de même en l'absence de loicadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné. »</p>	
<p><i>Art. 47-1.</i> – Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article 47-1 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il ne peut être adopté définitivement de loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loicadre d'équilibre des finances publiques applicable à</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article 47-1 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il ne peut être adopté définitivement de loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loicadre d'équilibre des finances publiques applicable à</p>	<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.</p>	<p>l'année concernée. » ;</p> <p>2° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de financement de la sécurité sociale ».</p>	<p>l'exercice concerné. » ;</p> <p>1° <i>bis (nouveau)</i> Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui détermine les conditions générales de son équilibre financier pour un exercice est déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre de l'année qui précède cet exercice. » ;</p> <p>2° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de financement de la sécurité sociale ».</p>	<p>Article 6 <i>bis</i></p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>.....</p> <p><i>Art. 47-2.</i> — La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.</p>		<p><i>Article 6 bis (nouveau)</i></p> <p>À la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution, après le mot : « contrôle », sont insérés les mots : « de la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, ».</p>	
<p>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.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. 48.</i> — . . . . .</p> <p>En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.</p> <p>. . . . .</p>	<p>Article 7</p> <p>Au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, après les mots : « l'examen », sont insérés les mots : « des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».</p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 49.</i> — . . . . .</p> <p>Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.</p> <p>. . . . .</p>	<p>Article 8</p> <p>À la première phrase du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p><i>Art. 61.</i> – Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.</p> <p>Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.</p>	<p>—</p> <p>Article 9</p> <p>Au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après le mot : « organiques », sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques ».</p>	<p>—</p> <p>Article 9</p> <p>L'article 61 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, après le mot : « organiques », sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques » ;</p>	<p>—</p> <p>Article 9</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p>
<p>Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.</p>	<p>Au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après le mot : « organiques », sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques ».</p>	<p>2° <i>(nouveau)</i> Après le deuxième alinéa, <del>il est inséré un alinéa</del> ainsi rédigé :</p> <p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. » ;</p>	<p>2° Après le deuxième alinéa, <u>sont insérés deux alinéas ainsi rédigés</u> :</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><u>« Le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice. » ;</u></p>
<p>Dans les cas prévus</p>		<p>3° <i>(nouveau)</i> Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les</p>	<p>3° Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.</p>		<p>mots : « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont <del>supprimés</del> ;</p>	<p>« Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont <u>remplacés par les mots : « Sauf dans le cas prévu à l'alinéa précédent, »</u> ;</p>
<p>Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.</p>		<p>4° (<i>nouveau</i>) Au début du dernier alinéa, les mots : « Dans ces mêmes cas, » sont supprimés.</p>	<p>4° (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. 34, 47-1 et 61. — Cf. annexe.</i></p>		<p>Article 9 bis (<i>nouveau</i>)</p>	<p>Article 9 bis</p>
<p><i>Art. 47. — Cf. supra.</i></p>		<p>Après l'article 61-1 de la Constitution, il est inséré un article 61-2 ainsi rédigé :</p>	<p><b>Supprimé.</b></p>
<p><i>Art. 70. —</i> Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique,</p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
	<p>À la deuxième phrase de l'article 70 de la Constitution, les mots : « projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles » sont remplacés par les mots : « projets de loi-cadre d'équilibre ».</p>	<p>À la deuxième phrase de l'article 70 de la Constitution, les mots : « loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles » sont remplacés par les mots : « loi-cadre d'équilibre ».</p>	<p>(<i>Sans modification</i>).</p>

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi constitutionnelle —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p>social ou environnemental lui est soumis pour avis.</p> <p><i>Art. 72-2.</i> – Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.</p> <p>Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.</p> <p>.....</p> <p>Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.</p> <p>.....</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Au deuxième alinéa, à la fin de la première phrase, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature » et, au début de la seconde phrase, les mots : « La loi » sont remplacés par les mots : « La loi de finances » ;</p> <p>2° À la fin de la seconde phrase du quatrième alinéa, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « la loi de finances ».</p>	<p>Article 11</p> <p><del>L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :</del></p> <p><del>1° Au deuxième alinéa, à la fin de la première phrase, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature » et, au début de la seconde phrase, les mots : « La loi » sont remplacés par les mots : « La loi de finances » ;</del></p> <p><del>2° À la fin de la seconde phrase du quatrième alinéa, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « la loi de finances ».</del></p>	<p>Article 11</p> <p><b>Alinéa supprimé.</b></p> <p>A la fin de la première phrase <u>du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution</u>, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature ».</p> <p><b>Alinéa supprimé.</b></p>
	<p>Article 12</p> <p>Le titre XV de la Constitution est complété par un article 88-8 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 88-8.</i> — 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</p>	<p>Article 12</p> <p>Le titre XV de la Constitution est complété par un article 88-8 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 88-8.</i> — Le Gouvernement <del>transmet</del> chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques</p>	<p>Article 12</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« <i>Art. 88-8.</i> — Le Gouvernement <del>soumet</del> chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat, au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. 51-1.</i> — Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.</p>	<p>l'Union européenne. »</p>	<p>économiques des États membres de l'Union européenne.</p>	<p>économiques des États membres de l'Union européenne.</p>
		<p>« Ce projet est soumis pour avis à l'une des commissions permanentes.</p>	<p>« Ce projet est soumis pour avis à une <u>ou plusieurs</u> commissions permanentes.</p>
		<p>« À la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, ce projet donne lieu à un débat en séance, puis fait l'objet d'un vote sans engager la responsabilité du Gouvernement.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>
	<p>Le vingt et unième alinéa de l'article 34 et les articles 39, 42, 46-1, 47, 47-1, 48, 49, 61 et 70 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les dispositions organiques nécessaires à leur application.</p>	<p>Le vingt et unième alinéa de l'article 34, les articles 39 et 42, les premier, troisième et cinquième alinéas de l'article 47, les premier et troisième alinéas de l'article 47-1 et les articles 48, 49, 61 et 70 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, et l'article 46-1 de la Constitution entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application.</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
	<p>Le 4° de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi constitutionnelle entre en vigueur dans les mêmes conditions.</p>	<p>Le 4° de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi constitutionnelle entre en vigueur dans les mêmes conditions.</p>	

## **ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF**

### **CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

#### **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- de l'enseignement ;

- de la préservation de l'environnement ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

### **Article 38**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

### **Article 47-1**

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

### **Article 61**

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.