

12 avril 2011

Commission des lois

Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques
(n° 3253)

Amendements soumis à la commission

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 1^{ER}

I.- Supprimer les alinéas 2, 3, 4 et 6.

II.- En conséquence, après le mot : « inséré », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 5 : « un alinéa ainsi rédigé : ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à supprimer les dispositions créant un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires.

Un tel monopole nuirait à la cohérence de la discussion des réformes, en les amputant de toutes les questions relatives aux moyens. En outre, il porterait une atteinte excessive au droit d'initiative des parlementaires.

En tout état de cause, un tel monopole est inutile du fait même du mécanisme des lois-cadres d'équilibre des finances publiques : toute disposition entraînant une perte de recettes votée dans une loi ordinaire sera intégrée dans le plancher de recettes fixé par la loi-cadre ; le législateur financier annuel devra en tenir compte pour se conformer à ce plancher ; la présence de mesures fiscales dans des lois ordinaires ne constitue donc pas une « fuite » par rapport à la norme fixée par la loi-cadre.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Michel Hunault
et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre

ARTICLE 1^{ER}

À l'alinéa 6, après le mot :

« nature »

insérer les mots :

« ainsi que les dépenses fiscales ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les dépenses fiscales s'analysent comme 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.

L'article 1^{er} prévoit d'assurer juridiquement le monopole des lois des finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour régir le domaine de la fiscalité et celui des recettes de la sécurité sociale.

Cet amendement a pour objet d'étendre le champ du monopole des lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale aux dépenses fiscales.

En effet, les niches fiscales se multiplient et viennent grever le budget de l'État. Les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances pour 2011 recensaient 504 dépenses fiscales. Le coût total des dépenses fiscales est estimé à 65,31 milliards d'euros en 2011.

Le respect d'une trajectoire budgétaire nécessite une réduction et un contrôle des dispositifs fiscaux dérogatoires.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 1^{ER}

I. – À la première phrase de l’alinéa 7, après le mot :

« déterminent »,

insérer les mots :

« , pour au moins trois années, ».

II. – En conséquence, à la dernière phrase du même alinéa, supprimer les mots : « , la période minimale qu’elles couvrent ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de fixer dans la Constitution la durée minimale des lois-cadres.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Michel Hunault
et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre

ARTICLE 1^{ER}

À la première phrase de l'alinéa 7, après le mot :

« déterminent »

insérer les mots :

« dans la limite de la durée de chaque législature ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques établiront une trajectoire budgétaire pluriannuelle.

L'objet du présent amendement est de préciser la durée dans laquelle s'inscriront les prochaines lois-cadres d'équilibre des finances publiques : celle d'une législature.

En effet, à l'avenir, une sorte de contrat devrait être passé en début de législature afin que le Gouvernement nouvellement nommé s'engage sur une trajectoire budgétaire sur la durée de la législature et qu'il se donne les moyens de la respecter.

Le texte de l'amendement précise « dans la limite de la durée de chaque législature » afin de prévoir un mécanisme d'ajustement en cas de circonstances exceptionnelles (à l'image de ce qui peut exister pour le Pacte de stabilité et de croissance).

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 1^{ER}

À la première phrase de l'alinéa 7, substituer aux mots :

« les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles »,

les mots :

« les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision.

Le présent amendement a pour but d'inclure explicitement dans le champ des lois-cadres les règles de gestion des finances publiques prévues par les actuelles lois de programmation – règles de bonne gouvernance comme la durée des dépenses fiscales et la règle de gage des dépenses fiscales, et règles contraignantes comme l'interdiction faite aux opérateurs d'emprunter à plus d'un an.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Michel Hunault
et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre

ARTICLE 1^{ER}

À la première phrase de l'alinéa 7, après les mots :

« l'équilibre »

insérer les mots :

« de fonctionnement ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques ont pour objectif « d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Sans attendre le texte organique, il convient de préciser cette notion en s'inspirant de ce qui est exigé des collectivités territoriales (l'article L1612-4 du Code général des collectivités territoriales dispose : « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre...* »).

L'objet du présent amendement est par conséquent de définir un équilibre de fonctionnement que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques poursuivront.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 1^{ER}

I. – Après la première phrase de l’alinéa 7, insérer les trois phrases suivantes :

« Ces lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d’un maximum de dépenses et d’un minimum de recettes qui s’impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. 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 peuvent être modifiées en cours d’exécution. ».

II. – En conséquence, à la dernière phrase du même alinéa, substituer aux mots :

« et celles de leurs dispositions »,

les mots :

« et peut fixer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

En premier lieu, le présent amendement a pour objet de prévoir dans la Constitution le caractère impératif de l’effort structurel constitué par la détermination, dans la loi-cadre, d’un maximum de dépenses et d’un minimum de recettes, sans préjudice pour le législateur organique de prévoir d’autres dispositions impératives. Cette disposition permettrait des compensations entre dépenses et recettes, conformément aux intentions du Gouvernement (l’exposé des motifs du projet évoque une « *fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes* »). La référence à « *un maximum de dépenses* » n’empêcherait pas que ce maximum soit ventilé dans la loi-cadre en un plafond de dépenses de l’État et un plafond de dépenses de la sécurité sociale.

(CL9)

En second lieu, serait insérée dans la Constitution une obligation de rattraper les écarts constatés en exécution, dont les modalités seraient fixées par une loi organique. Concrètement, la loi organique pourrait prévoir qu'un dépassement du plafond de dépenses (ou l'absence d'atteinte du plancher de recettes) survenu une année n devrait faire l'objet d'un rattrapage à due concurrence, soit l'année $n+1$ (année de la constatation définitive de l'écart), soit au plus tard l'année $n+2$. En tant que juge des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel pourrait sanctionner la méconnaissance de cette obligation de rattrapage. Ce mécanisme permettrait de donner suite à une recommandation restée lettre morte du rapport Camdessus : *« 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 mesures nouvelles en recettes constatée en exécution et la trajectoire prévue pour l'année considérée par la [loi-cadre] 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 ceux d'un compte notionnel de contrôle des déviations, tel qu'adopté par exemple en Allemagne ».*

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 5

Après le mot : « à », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 :

« l'exercice concerné. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel (alignement sur les termes de l'actuel alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution).

CL11

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 5

Après le mot : « à », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 6 :

« l'exercice concerné. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel (alignement sur les termes de l'actuel alinéa 4 de l'article 47 de la Constitution).

CL12

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 6

Après le mot : « à », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 :

« l'exercice concerné. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

CL13

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 11

Supprimer cet article.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de conséquence de la suppression du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires.

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 12

À l'alinéa 2, substituer au mot :

« adresse »,

les mots :

« transmet chaque année ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel et de précision.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 12

I.- À l'alinéa 2, substituer aux mots :

« les projets de programme de stabilité établis »,

les mots :

« le projet de programme de stabilité établi ».

II.- En conséquence, au même alinéa, substituer au mot :

« leur »,

le mot :

« sa ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 12

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Ce projet est soumis pour avis à l'une des commissions permanentes.

« 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. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à définir une procédure d'examen par le Parlement du programme de stabilité transmis par le Gouvernement.

Ce programme ferait nécessairement l'objet d'un débat et d'un vote en commission – vraisemblablement la commission des finances. La rédaction retenue (« *l'une des commissions permanentes* »), calquée sur celle du premier alinéa de l'article 43 de la Constitution, n'empêcherait pas que d'autres commissions permanentes puissent connaître du projet de programme de stabilité. La commission des affaires européennes, qui n'est pas une commission permanente au sens de l'article 43, pourrait également présenter des observations, moyennant une adaptation réglementaire (à l'Assemblée nationale : article 151-1-1 du Règlement).

En outre, à l'initiative du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, le projet de programme de stabilité pourrait faire l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique (procédure inspirée de l'article 50-1 de la Constitution).

Au total, cet amendement garantit, en toute hypothèse, une consultation des deux assemblées sur le projet de programme de stabilité.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Michel Hunault
et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre

ARTICLE 12

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le Gouvernement fait à cette occasion une déclaration devant l'Assemblée nationale qui donne lieu à débat et fait l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

La constitutionnalisation de la transmission au Parlement des projets de programme de stabilité est indiscutablement une avancée.

Toutefois, il convient de concrétiser ce droit de regard parlementaire en rendant obligatoire une déclaration du Gouvernement sur le projet de programme de stabilité suivie d'un débat et d'un vote sur cette déclaration. En clair, il s'agit de systématiser la procédure prévue à l'article 50-1 de la Constitution.

Tel est l'objet du présent amendement.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 13

I. – À l’alinéa 1, après le mot : « constitutionnelle », insérer les mots :

« et l’article 46-1 ».

II. – En conséquence, au même alinéa, supprimer la référence : « 46-1 ».

III. – En conséquence, au même alinéa, après la référence : « 34 », substituer aux
mots :

« et les »,

le mot :

« , les ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

CL18

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Jean-Luc Warsmann,
rapporteur

ARTICLE 13

À l'alinéa 1, substituer au mot :

« dispositions »,

le mot :

« lois ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (N° 3253)

AMENDEMENT

présenté par M. Michel Hunault
et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre

ARTICLE 13

Compléter l'alinéa 1 par les mots :

« et au plus tard le 1^{er} juillet 2012 ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les dispositions organiques auxquelles il est fait renvoi dans le projet de loi constitutionnelle fixeront les conditions d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Toutefois ces dispositions doivent entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 2012 afin de permettre une première application des nouvelles règles dès la prochaine législature.

Tel est l'objet du présent amendement.