



N° 3333

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (N° 3253) *relatif à l'équilibre des **finances publiques***,

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
<i>Principaux apports de la commission</i>	5
INTRODUCTION	7
I.– LA SITUATION DE NOS COMPTES PUBLICS APPELLE UN SURSAUT	9
II.– LA NÉCESSITÉ DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE	12
A.– LE PRÉSENT PROJET S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE CONTEMPORAIN DE MULTIPLICATION DES RÈGLES BUDGÉTAIRES.....	12
B.– LA FRANCE DISPOSE DÉJÀ DE NOMBREUSES RÈGLES BUDGÉTAIRES, DE PORTÉE TRÈS INÉGALE.....	15
1.– Les règles supranationales.....	16
2.– Les règles nationales.....	17
C.– UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE REPRÉSENTERAIT UNE ÉTAPE NOUVELLE DANS L'ENCADREMENT NORMATIF DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE.....	20
1.– Un précédent historique : la révision constitutionnelle du 10 août 1926.....	21
2.– Un précédent étranger : le dispositif allemand de « frein à l'endettement ».....	22
3.– L'intérêt d'une nouvelle révision constitutionnelle.....	24
III.– LE CONTENU DU DISPOSITIF PROPOSÉ	26
A.– LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES.....	26
1.– La création d'une nouvelle catégorie de loi.....	26
2.– Le régime juridique des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.....	28
3.– Le contrôle des lois-cadres et de leur respect.....	30
B.– LE MONOPOLE PAR LES LOIS DE FINANCES ET LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	31
1.– Le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière fiscale.....	31
2.– Le monopole des lois de financement de la sécurité sociale en matière de cotisations sociales.....	32
3.– Les difficultés posées par le monopole conféré aux lois financières.....	33

C.– UNE MEILLEURE ASSOCIATION DU PARLEMENT À LA DÉFINITION DE NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS	34
IV.– LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION	35
A.– RENFORCER LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES...	35
B.– SUPPRIMER LE MONOPOLE DES LOIS FINANCIÈRES EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	37
C.– GARANTIR UNE PRISE DE POSITION DU PARLEMENT SUR LE PROGRAMME DE STABILITÉ	37
DISCUSSION GÉNÉRALE	39
EXAMEN DES ARTICLES	43
<i>Article 1^{er}</i> (art. 34 de la Constitution) : Création des 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	43
<i>Article 2</i> (art. 39 de la Constitution) : Priorité d'examen par l'Assemblée nationale des lois-cadres d'équilibre des finances publiques	63
<i>Article 3</i> (art. 42 de la Constitution) : Discussion en séance publique sur le texte du Gouvernement – Absence de délai minimal d'examen	64
<i>Article 4</i> (art. 46-1 [nouveau] de la Constitution) : Modalités de vote des lois-cadres d'équilibre des finances publiques	64
<i>Article 5</i> (art. 47 de la Constitution) : Subordination de l'adoption des lois de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques.....	66
<i>Article 6</i> (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	69
<i>Article 7</i> (art. 48 de la Constitution) : Inscription prioritaire à l'ordre du jour des lois-cadres d'équilibre des finances publiques	70
<i>Article 8</i> (art. 49 de la Constitution) : Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'adoption d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques.....	71
<i>Article 9</i> (art. 61 de la Constitution) : Contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.....	72
<i>Article 10</i> (art. 70 de la Constitution) : Faculté de consultation du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.....	75
<i>Article 11</i> (art. 72-2 de la Constitution) : Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales.....	75
<i>Article 12</i> (art. 88-8 [nouveau] de la Constitution) : Transmission au Parlement des projets de programme de stabilité	77
<i>Article 13</i> : Entrée en vigueur.....	82
TABLEAU COMPARATIF	85
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	93
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	97

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 13 avril 2011, la commission des Lois a procédé à l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Les principales modifications proposées par la Commission sont les suivantes :

— Aux articles 1^{er} et 11, sur proposition de votre rapporteur, la Commission a supprimé les dispositions visant à instaurer un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires ;

— À l'article 1^{er}, sur proposition de votre rapporteur, la Commission a précisé l'objet et la portée des lois-cadres d'équilibre des finances publiques : votées pour au moins trois ans, elles fixeraient un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'imposerait aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. En cas d'écart constaté en exécution, un rattrapage devrait obligatoirement intervenir, dans des conditions fixées par la future loi organique ;

— À l'article 12, sur proposition de votre rapporteur, la Commission a défini une procédure permettant au Parlement de se prononcer sur le programme de stabilité, avant sa transmission au niveau européen : le programme de stabilité serait examiné pour avis en commission et, si le Gouvernement ou un groupe parlementaire le demandait, ferait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique.

MESDAMES, MESSIEURS,

La France est en déficit depuis 1975. Ces trente dernières années, le besoin de financement des administrations publiques n'a jamais été inférieur à 1,5 % du produit intérieur brut (PIB), niveau qui a systématiquement été dépassé depuis dix ans. La limite de 3 % du PIB résultant de nos engagements européens n'a été respectée qu'une année sur deux au cours de la dernière décennie. Depuis 2008, la crise économique a placé les finances publiques dans un état encore plus critique. Le déficit public a atteint 7 % du PIB en 2010, soit plus de 136 milliards d'euros, et la dette publique devrait culminer à plus de 87 % du PIB en 2012 ⁽¹⁾.

Face à une telle situation, le pouvoir constituant est aujourd'hui sollicité.

À la suite de la conférence sur le déficit qui s'est tenue le 28 janvier 2010, un groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, a été chargé de réfléchir à l'amélioration de la gouvernance budgétaire et aux conditions de réalisation de l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques – objectif inscrit à l'article 34 de la Constitution depuis la révision du 23 juillet 2008. Ce groupe de travail a remis son rapport le 25 juin 2010. Dès le 20 mai, lors de la deuxième conférence sur le déficit, le Président de la République avait avancé l'idée d'une prochaine révision constitutionnelle.

Le présent projet de loi constitutionnelle vise à mettre en œuvre ces engagements.

En premier lieu, les orientations pluriannuelles des comptes publics figureraient désormais dans des « *lois-cadres d'équilibre des finances publiques* », catégorie se substituant aux lois de programmation des finances publiques créées en 2008. Différence essentielle entre ces deux catégories de loi, les nouvelles lois-cadres s'imposeraient partiellement aux lois de finances et aux lois de financement

(1) Selon la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

de la sécurité sociale. Une loi organique viendrait préciser le contenu de ces lois-cadres et, en particulier, celles de leurs dispositions ayant une valeur contraignante pour le législateur financier.

En deuxième lieu, le domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale serait étendu à la fixation des « *règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », soit à l'ensemble des questions fiscales. En outre, l'objet des lois de financement de la sécurité sociale serait étendu à la fixation des « *principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale* », c'est-à-dire les cotisations sociales.

Enfin, les modalités d'association du Parlement au dialogue entre le Gouvernement et les institutions de l'Union européenne en matière de politique budgétaire seraient élevées au niveau constitutionnel. Aux termes d'un nouvel article 88-8, le Gouvernement adresserait chaque année aux deux assemblées, avant leur transmission au niveau européen, le projet de programme de stabilité.

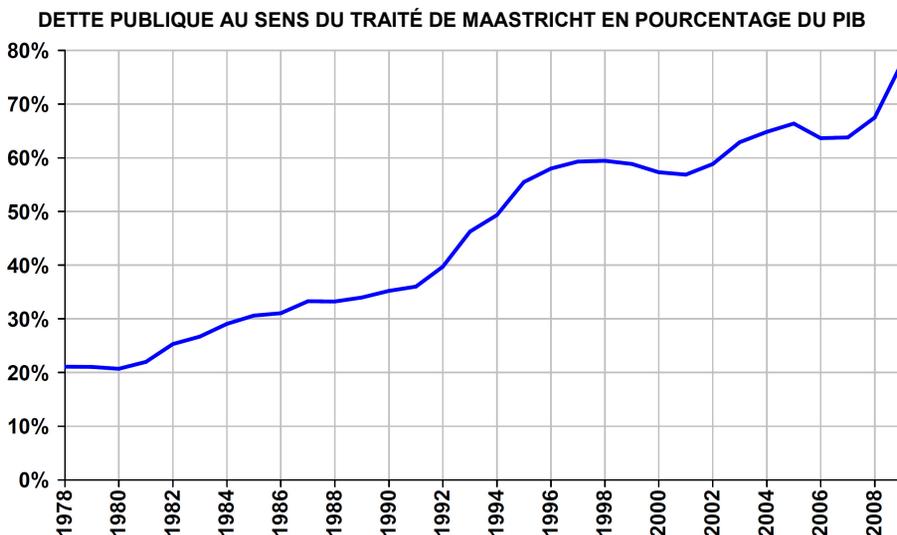
Au-delà, une telle réforme s'inscrirait dans la tendance contemporaine faisant des constitutions, non plus de simples cadres de répartition des pouvoirs ou d'affirmation de valeurs, mais aussi des instruments d'élaboration et de conduite des politiques publiques. Au cas présent, elle ne trouverait cependant sa pleine effectivité qu'une fois adoptée la loi organique régissant les nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

I.- LA SITUATION DE NOS COMPTES PUBLICS APPELLE UN SURSAUT

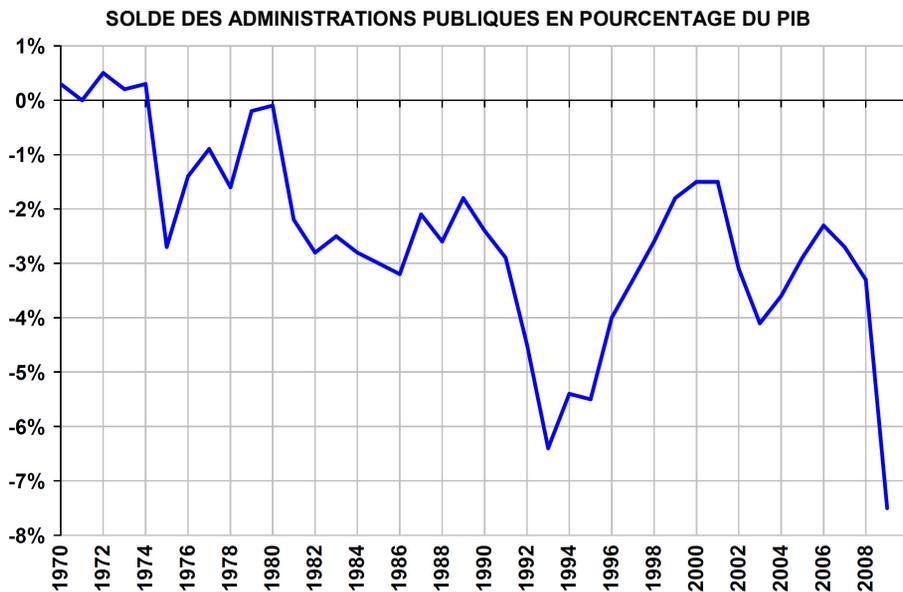
Dans le passé, la France a déjà, à de nombreuses reprises, connu de très hauts niveaux de dette publique – parfois significativement supérieurs aux niveaux actuels.

Mais ces situations d'endettement s'expliquaient souvent par des événements ou des chocs particuliers et, surtout, étaient suivies de mouvements de reflux. Au sortir de la première guerre mondiale, la dette de la France représentait ainsi près du double de son produit intérieur brut. Il fallut tout le courage de Raymond Poincaré, appuyé sur un gouvernement d'union nationale, pour sortir notre pays de la crise financière.

Au contraire, l'époque contemporaine est marquée par le caractère apparemment inexorable de la progression de la dette publique. Celle-ci augmente quasiment sans discontinuer depuis la fin des années 1970, sous l'effet de l'accumulation des déficits.



Source : Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur, *Rapport sur la situation des finances publiques*, avril 2010 (données INSEE).



Source : Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur, *Rapport sur la situation des finances publiques*, avril 2010 (données INSEE).

Le premier des deux graphiques qui précèdent montre que le ratio d'endettement public n'a, depuis 1980, reflué qu'à deux périodes : de 1999 à 2001, à la faveur d'un niveau exceptionnel de croissance économique ; en 2006, à la suite d'opérations exceptionnelles de trésorerie ⁽¹⁾.

En 2010, la dette publique a atteint près de 1 600 milliards d'euros, soit 81,7 % du PIB. Depuis 1978, son encours a été multiplié par 21, sa part dans la richesse nationale a augmenté de plus de 60 points de PIB.

Si la crise économique explique une large part de la dégradation la plus récente, l'essentiel du déséquilibre de nos finances publiques s'avère structurel. En témoigne le second graphique, qui rappelle que le dernier excédent budgétaire des administrations publiques remonte à 1974 ⁽²⁾.

Face à une telle situation, un sursaut est d'autant plus impérieux que :

– la solution ne peut plus venir aujourd'hui de l'inflation et de dévaluations, à la différence des années 1950 et 1960 ;

(1) Le PIB a progressé en volume de 3,3 % en 1999 et de 3,9 % en 2000. En 2006, d'importants produits de cessions d'actifs ont été affectés au rachat de dette et le niveau du compte courant du Trésor a été drastiquement réduit.

(2) Les administrations publiques sont principalement constituées de l'État et de ses opérateurs, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale.

– la défiance des marchés financiers à l’égard d’un État se traduit immédiatement dans le taux d’intérêt exigé sur ses emprunts publics, comme l’illustre l’actuelle crise des dettes souveraines en Europe ;

– outre la sortie de crise, les finances publiques doivent faire face au défi du vieillissement de la population, qui entraîne une hausse des dépenses de pensions et de santé, dans un contexte de dégradation du rapport entre actifs et retraités ;

– contrairement à une idée reçue, l’assainissement budgétaire n’est pas nécessairement synonyme de frein à la croissance. Certaines études récentes montrent, à l’inverse, qu’un endettement trop important pénalise l’activité économique ⁽¹⁾.

Il y a moins de deux ans, dans le rapport présenté au nom de la mission d’information sur l’optimisation de la dépense publique, votre rapporteur écrivait : « *Notre pays ne peut vivre dans l’illusion que seront éternellement – et presque miraculeusement – financés, demain, les déficits d’aujourd’hui* » ⁽²⁾.

Le présent projet de loi constitutionnelle peut représenter l’un des éléments du sursaut désormais indispensable.

En 1958, le constituant a su rompre avec l’instabilité et l’inertie de la IV^e République. En matière budgétaire, la Constitution de la V^e République a doté la France de mécanismes juridiques solides, évitant tout enlisement de la discussion parlementaire et mettant fin aux dérives consistant à adopter la loi de finances parfois plusieurs mois après le début de l’exercice budgétaire.

Tout en s’appuyant sur ces précieux acquis, il apparaît aujourd’hui nécessaire d’aller plus loin et de se doter de nouveaux outils constitutionnels.

On rétorquera sans doute que, plutôt que d’édicter des règles juridiques, il suffirait de faire preuve de volonté politique. Cet argument, non dénué de toute pertinence, gagnerait en crédibilité si les trente-cinq dernières années n’avaient pas été caractérisées par une dérive continue des comptes publics.

Surtout, il est vain d’opposer, d’un côté, le présent projet de loi constitutionnelle et, de l’autre, la volonté politique d’assainir nos finances publiques. Au contraire, l’adoption du premier serait le témoignage de la réalité de la seconde.

(1) Mme Carmen M. Reinhart et M. Kenneth S. Rogoff, « *Growth in a Time of Debt* », National Bureau of Economic Research, Working Papers, 2010, n° 15639.

(2) Jean-Luc Warsmann, Rapport d’information n° 1978, octobre 2009, p. 9.

II.— LA NÉCESSITÉ DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

L'encadrement de la politique budgétaire par des règles juridiques constitue une tendance contemporaine, à laquelle la France est loin d'être demeurée étrangère. En élevant au plus haut niveau de la hiérarchie des normes certaines règles budgétaires, le présent projet de loi constitutionnelle tend cependant à franchir une étape nouvelle dans la gestion de nos finances publiques.

A.— LE PRÉSENT PROJET S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE CONTEMPORAIN DE MULTIPLICATION DES RÈGLES BUDGÉTAIRES

La tendance contemporaine à « gouverner par les règles » est particulièrement marquée en matière financière et budgétaire.

Cette tendance trouve ses racines dans la pensée économique néo-classique. Dans un article célèbre publié en 1977, intitulé « *rules rather than discretion* »⁽¹⁾, les deux prix Nobel d'économie (2004) Finn Kydland et Edward Prescott s'essaient à démontrer que les politiques économiques sont plus efficaces lorsqu'elles sont encadrées par des règles s'imposant aux pouvoirs publics que lorsqu'elles dépendent de décisions discrétionnaires des gouvernants, souvent tentés de privilégier le court terme, au risque de perturber les anticipations rationnelles des agents économiques.

L'illustration la plus courante d'une telle vision, qui doit également à l'ordo-libéralisme allemand des années 1930, est fournie par l'indépendance des banques centrales : la politique monétaire, déconnectée des changements affectant l'exercice du pouvoir politique, doit ainsi gagner en prévisibilité, en stabilité et donc en crédibilité.

Ces considérations s'étendent également à la politique budgétaire. En la matière, la décision politique est soupçonnée d'être inadaptée, car susceptible de reporter les efforts nécessaires sur les gouvernants suivants, donc sur les générations futures. La mise en place de règles budgétaires apparaît alors comme un moyen de déconnecter cycles économiques et cycles électoraux ou, pour le dire plus simplement, de ne pas sacrifier le long terme au court terme.

Résumant les débats théoriques sur cette question, le professeur Michel Bouvier écrit que « *la logique économique contemporaine, parce qu'elle se méfie du clientélisme électoral, se montre volontiers favorable à une sorte de "cybernétique financière" visant à faire échapper les choix budgétaires aux aléas des faiblesses humaines en les faisant reposer sur des dispositifs automatiques de régulation, notamment par une constitutionnalisation de normes financières* »,

(1) MM. Finn Kydland et Edward Prescott, « *Rules rather than Discretion : the Inconsistency of Optimal Plans* », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, 1977, p. 473-491. Les deux auteurs écrivent notamment qu'« il est sans doute préférable de choisir une règle simple et facilement comprise par tous, il sera alors évident de savoir quand un gouvernement dévie de cette règle. Des dispositions institutionnelles devraient rendre difficile et coûteux de changer la règle à chaque fois qu'une nouvelle situation économique apparaît ».

ajoutant cependant que « *la logique juridique, qui tend généralement à privilégier une décision politique libre peut parfois s'inscrire en faux contre la mise en place "d'automatismes budgétaires" ne laissant à la sphère politique qu'une marge de manœuvre limitée voire nulle* »⁽¹⁾.

En pratique, **dans un nombre croissant d'États, l'objectif d'assainissement des finances publiques justifie la mise en place de normes juridiques visant à favoriser une gestion budgétaire prudente et à limiter les mesures discrétionnaires « pro-cycliques »**. Dans une étude publiée en 2009, le Fonds monétaire international (FMI) a ainsi dénombré quatre-vingts États dotés de règles budgétaires nationales ou supranationales, à comparer à seulement sept États en 1990⁽²⁾.

La valeur juridique de ces règles budgétaires est très variable. **Il peut parfois s'agir de « standards de gestion » au sens des institutions financières mondiales ou de simples principes de « bonne gestion » plus ou moins formalisés**, au respect desquels s'astreignent néanmoins les différents acteurs. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas, en Suède ou au Royaume-Uni des plafonds de dépenses déclinés chaque année à partir d'une programmation budgétaire pluriannuelle.

D'autres règles budgétaires sont revêtues d'une valeur législative. À titre d'exemple, le *Code for Fiscal Stability* adopté par le Royaume-Uni en 1998 comporte notamment deux règles : la « règle d'or » (*golden rule*), selon laquelle le solde des dépenses de fonctionnement doit être équilibré sur l'ensemble du cycle économique, et la « règle de l'investissement soutenable » (*sustainable investment rule*) limitant à 40 % du PIB la dette publique nette⁽³⁾. En pratique, la première règle a, à plusieurs reprises, été « manipulée » par des changements dans les dates du cycle économique prises en compte. La seconde a, au moins provisoirement, été abandonnée sous l'effet de la crise économique de 2008 et des mesures de relance qu'elle a suscitées⁽⁴⁾. À cet égard, les expériences étrangères témoignent de ce que les règles budgétaires doivent être suffisamment souples, sous peine de ne pas pouvoir être respectées : pendant la crise, sept États de l'Union européenne (Estonie, Royaume-Uni, Finlande, Pays-Bas, Hongrie, Lituanie et Espagne) ont dû supprimer ou suspendre certaines de leurs règles budgétaires nationales « *parce*

(1) M. Michel Bouvier, « *La règle d'or : un concept à construire ?* », Revue française de finances publiques, 2011, n° 113, p. VI.

(2) FMI, Fiscal rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, décembre 2009. Dans la classification du FMI, la France dispose de quatre règles budgétaires : les obligations liées au pacte de stabilité et de croissance, la norme de dépense régissant le budget de l'État, la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales et la règle conditionnant l'augmentation de la dette de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) à l'attribution de recettes supplémentaires. Sur ces règles, voir infra, B.

(3) La dette publique nette est un concept différent de la dette publique au sens du pacte de stabilité et de croissance, qui est mesurée en données brutes.

(4) Le Fiscal Responsibility Act de 2010 lui préfère une réduction graduelle de l'endettement public. Un comité budgétaire indépendant (Office for Budget Responsibility) a par ailleurs été créé en 2010.

qu'elles n'étaient pas suffisamment flexibles ou que la réponse à la crise était en conflit avec la règle »⁽¹⁾.

L'inscription des règles budgétaires à un niveau constitutionnel est en revanche relativement rare. Parmi les 160 règles budgétaires recensées par le FMI dans quatre-vingts pays en 2009, seules sept d'entre elles, identifiées dans cinq pays (Allemagne, Brésil, Comores, Pologne et Suisse) étaient de rang constitutionnel⁽²⁾. Dans le cadre des actuelles stratégies de sortie de crise, la constitutionnalisation de normes financières devrait cependant aller croissante et être partie prenante des plans d'assainissement des finances publiques élaborés par certains États.

Au plan européen, les États membres de l'Union européenne ont d'ailleurs été récemment appelés à se doter de règles budgétaires nationales de nature à *« améliorer la viabilité des finances publiques »*. **Dans le « pacte pour l'euro » adopté le 11 mars 2011, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont ainsi convenu que « les États membres conserveront le choix de l'instrument juridique à utiliser au niveau national mais veilleront à ce qu'il soit par nature suffisamment contraignant et durable (par exemple, la Constitution ou une législation cadre). La formulation exacte de la règle sera également arrêtée par chaque pays (il pourrait par exemple s'agir d'un "frein à l'endettement", d'une règle liée au solde primaire ou d'une règle portant sur les dépenses), mais elle devrait garantir la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs »**⁽³⁾.

Au-delà des effets immédiats de la crise économique, votre rapporteur souligne que l'intérêt pratique des règles budgétaires est encore plus évident en périodes de croissance économique soutenue, celles-ci étant davantage propices à une gestion « laxiste » des finances publiques. Comme l'écrivaient l'année dernière MM. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, *« en phase haute du cycle, le taux de prélèvements obligatoires tend spontanément à progresser, les recettes fiscales étant particulièrement sensibles à la croissance à court terme. Le faux sentiment d'aisance financière qu'entraîne cette hausse purement temporaire des prélèvements obligatoires et la crainte de se voir reprocher une hausse des impôts*

(1) Mme Florence Huart, *«Le débat sur les règles de politique budgétaire»*, Les Cahiers français, 2010, n° 359, p. 89.

(2) FMI, Fiscal rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, décembre 2009, spéc. p. 32. Mériterait d'y être ajoutée la « règle d'or » en vigueur en Italie (limitation du recours à l'emprunt au financement de l'investissement), dont l'application est néanmoins limitée aux communes, provinces et régions (article 119 de la Constitution italienne). Ainsi, parmi les vingt-sept États membres de l'Union européenne, seuls trois d'entre eux (Allemagne, Italie et Pologne) disposent de règles budgétaires de valeur constitutionnelle. Ces données sont confirmées par une enquête de 2008 des services de la Commission européenne (*« Numerical fiscal rules in the EU Member States »*).

(3) *Le pacte pour l'euro précise que « la Commission aura la possibilité, tout en respectant pleinement les compétences des parlements nationaux, d'être consultée, avant son adoption, sur la formulation précise de la règle budgétaire, afin de s'assurer qu'elle est compatible avec les dispositions européennes et contribue à leur réalisation ». Ce pacte pour l'euro a été approuvé par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 (et élargi à certains États non membres de la zone euro, sous la dénomination « pacte pour l'euro plus »).*

dont ils ne sont pourtant pas à l'origine poussent alors les pouvoirs publics à abaisser la pression fiscale et sociale »⁽¹⁾.

En définitive, l'existence de règles juridiques encadrant la politique budgétaire apparaît aujourd'hui comme l'un des critères qui, aux yeux des investisseurs mondiaux, permettent d'apprécier la qualité de la gestion des finances publiques d'un État. On peut ainsi considérer que *« les pays dont les dispositifs sont jugés crédibles et de nature à favoriser la maîtrise des finances publiques bénéficieront, toutes choses égales par ailleurs, d'une prime de crédibilité sur les marchés obligataires, de la même manière que les pays dont les banques centrales étaient jugées crédibles dans la lutte contre l'inflation bénéficiaient jadis d'une prime analogue »⁽²⁾.*

Naturellement, les règles juridiques, aussi élaborées soient-elles, ne sauraient pallier une volonté politique défaillante. Comme l'a récemment souligné 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 (...) [L]es mesures annoncées jusqu'ici ne sont pas suffisantes pour obtenir ce résultat dans notre pays »⁽³⁾.*

B.- LA FRANCE DISPOSE DÉJÀ DE NOMBREUSES RÈGLES BUDGÉTAIRES, DE PORTÉE TRÈS INÉGALE

La France est d'ores et déjà dotée de nombreuses règles juridiques visant à encadrer sa politique budgétaire.

Le rapport annexé à la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 récapitule l'ensemble de ces *« règles de gouvernance »* des finances publiques dans un tableau ci-après reproduit.

Leur place dans la hiérarchie des normes est très variable : alors que le pacte de stabilité et de croissance constitue un engagement supranational, certaines de ces *« règles de gouvernance »* résultent de circulaires, voire de... la simple pratique politique.

(1) Rapport sur la situation des finances publiques, avril 2010, p. 12.

(2) Mme Laurence Boone et M. Jean Pisani-Ferry, « Politique budgétaire : pour une nouvelle approche », avril 2011, à paraître.

(3) Cour des comptes, Rapport public annuel, Tome 1, 2011, p. 18.

**PRINCIPALES RÈGLES DE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES
ACTUELLEMENT EN VIGUEUR**

	Solde	Endettement	Dépense	Recettes
Engagements communautaires	<p>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)</p> <p>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.</p>			
Constitution / LOLF/LOLFSS/autres lois organiques	<p>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</p>	<p>- CADES : « <i>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</i> »</p> <p>-Théoriquement, la sécurité sociale ne peut emprunter que pour des motifs de trésorerie</p>		<p>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'Etat</p> <p>Affectation des recettes des privatisations au désendettement ou aux opérations en capital (LOLF)</p>
Lois de finances/Lois de financement de la sécurité sociale / Lois ordinaires		<p>« Règle d'or » des collectivités locales : l'endettement ne peut financer que la section d'investissement, la section de fonctionnement doit être équilibrée</p>		
Loi de programmation 2009-2012			<p>- Norme de dépense élargie de l'Etat (« 0 volume ») ; depuis 2008, engagement gouvernemental de ne pas dépasser en exécution le plafond de dépense voté en LFI</p>	<p>- Règle de gage des dépenses fiscales/ niches sociales</p> <p>-Affectation des surplus de recettes de l'Etat constatés en exécution à la réduction du déficit budgétaire</p>
Loi de programmation 2011-2014		<p>Règle d'interdiction du recours à l'endettement pour certaines catégories d'organismes publics</p>	<p>- Norme de dépense élargie de l'Etat (« 0 volume ») ; depuis 2008, engagement gouvernemental de ne pas dépasser en exécution le plafond de dépense voté en LFI</p> <p>- Norme "0 valeur hors dette et pensions"</p> <p>-Trajectoires d'ONDAM en niveau et de dépense du régime général de la sécurité sociale</p>	<p>- Fixation de l'impact pluriannuel de mesures de redressement en recettes</p> <p>-Affectation des surplus de recettes de l'Etat et de la sécurité sociale constatés en exécution à la réduction du déficit public</p>
Autres règles budgétaires, sans valeur normative mais appliquées par le Gouvernement			<p>-Règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite pour l'Etat et généralisation de la règle pour les opérateurs à partir de 2011, sauf exceptions</p> <p>- Norme de réduction des crédits de fonctionnement et d'intervention de l'Etat pour 2011-2013</p>	<p>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)</p>

Source : Journal officiel, 29 décembre 2010, p. 22881.

1.– Les règles supranationales

Les seules règles supranationales régissant la politique budgétaire résultent du pacte de stabilité et de croissance, mis en place en 1997⁽¹⁾.

(1) Juridiquement, le pacte de stabilité et de croissance consiste en une résolution du Conseil européen adoptée le 17 juin 1997 et deux règlements (CE) du Conseil du 7 juillet 1997, pris sur le fondement des actuels articles 121 et 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le règlement n° 1466/97 relatif à la surveillance des positions budgétaires et à la surveillance et à la coordination des politiques économiques (volet dit « préventif ») est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998 ; le règlement n° 1467/97 relatif à la procédure de déficit public excessif (volet dit « correctif ») est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

Celui-ci vise à promouvoir une discipline budgétaire permettant d'assurer le maintien de la cohésion au sein de l'Union européenne et, plus particulièrement, de la zone euro. Les deux principaux objectifs sont, pour chaque État, le respect des limites de 3 % du PIB pour le déficit public et de 60 % du PIB pour la dette publique brute. À l'initiative de l'Allemagne et de la France, le pacte de stabilité et de croissance a été réformé en 2005 ⁽¹⁾, dans le sens d'un assouplissement et d'une plus grande prise en compte des circonstances économiques et des spécificités de chaque État membre.

En pratique, la contrainte exercée par le pacte de stabilité et de croissance est toute relative. En 2003, le Conseil de l'Union européenne a ainsi rejeté les recommandations de la Commission européenne relative à la procédure de déficit excessif engagée contre la France et l'Allemagne ⁽²⁾. Surtout, le pacte de stabilité n'apparaît plus adapté au contexte d'après-récession : vingt-quatre États sur vingt-sept sont aujourd'hui placés en situation de déficit excessif par les autorités européennes.

Plusieurs projets de réforme du pacte de stabilité et de croissance sont actuellement en discussion au niveau européen, en vue d'une entrée en vigueur à compter de 2012. Ils consisteraient notamment à rendre davantage systématiques les sanctions financières (sauf à ce qu'un vote à la majorité qualifiée du Conseil de l'Union européenne s'y oppose) et à accorder une plus grande importance au critère de l'endettement ⁽³⁾.

2.– Les règles nationales

Au plan interne, les règles encadrant la gestion des finances publiques sont aussi nombreuses que leur normativité est variable.

À l'échelon local, les collectivités territoriales sont soumises à la « **règle d'or** » prévue à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales ⁽⁴⁾, qui consiste principalement à bannir le recours à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement. Peuvent y être ajoutées les règles garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales, introduites en 2003 à l'article 72-2 de la Constitution ⁽⁵⁾.

(1) Les deux règlements précités ont été modifiés en 2005 par les règlements (CE) n° 1055/2005 et (CE) n° 1056/2005.

(2) Cette décision, prise le 25 novembre 2003, a été annulée par la Cour de justice des Communautés européennes le 13 juillet 2004 (affaire C-27/04), sans pour autant aboutir au prononcé de sanctions. Les déficits publics représentaient, en 2003, 4,1 % du PIB en France et 4 % du PIB en Allemagne.

(3) Sur cette question, voir également la présentation du nouveau « semestre européen », infra, III, C.

(4) « 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, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

(5) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Au niveau étatique, les lois de finances sont élaborées depuis 2002 en fonction d'une « **norme de dépense** » consistant à définir *ex ante* un rythme d'évolution des charges de l'État, déconnecté des aléas de la croissance économique et de l'évolution des recettes. Régissant initialement l'évolution des seules dépenses nettes du budget général, cette norme de dépense a été élargie en 2007 aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux affectations de recettes à des opérateurs de l'État. Quoiqu'elle ait été consacrée dans deux lois de programmation ⁽¹⁾, cette norme est dépourvue de valeur juridique : elle ne vaut que par la contrainte que les pouvoirs publics s'imposent à eux-mêmes, aux stades de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances.

En 2005, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 (n° 2001-692) a été modifiée pour introduire une **règle d'affectation des surplus de recettes fiscales** ⁽²⁾. L'article 34 de la LOLF habilite le législateur financier à définir, à l'avance, l'utilisation des éventuelles plus-values de ressources qui apparaissent en cours d'année du fait d'un contexte économique plus favorable que prévu au moment de l'élaboration du budget. Le principe de l'affectation de ces surplus de recettes à la réduction du déficit a ainsi été inscrit dans chacune des lois de finances initiales votées depuis lors ⁽³⁾. Sa force contraignante est néanmoins limitée, le législateur ayant la possibilité de modifier en cours d'année l'affectation initialement prévue pour, par exemple, décider d'allègements fiscaux ou de dépenses nouvelles ⁽⁴⁾.

À l'initiative de votre rapporteur, une règle spécifique aux finances sociales a été adoptée en 2005 : tout nouveau **transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)** doit être accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale ⁽⁵⁾. En dépit de sa valeur organique ⁽⁶⁾, cette règle a connu une dérogation l'automne dernier, afin d'autoriser le transfert de nouvelles dettes à la CADES conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années, soit

(1) Article 5 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ; article 5 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(2) Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, modifiant l'article 34 de la LOLF pour prévoir que la première partie de la loi de finances de l'année « arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État ».

(3) Ce principe figure également à l'article 9 de la loi de programmation n° 2009-135 précitée et à l'article 11 de la loi de programmation n° 2010-1645 précitée (ce dernier article l'étendant aux éventuels surplus de ressources de la sécurité sociale).

(4) Conseil constitutionnel, décisions n° 2007-555 DC du 16 août 2007, « Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat » et n° 2010-623 DC du 28 décembre 2010, « Loi de finances rectificative pour 2010 ».

(5) Article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, résultant de l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

(6) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, considérant 40.

jusqu'à 2025⁽¹⁾. L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a ainsi prévu le transfert de 130 milliards d'euros de dette supplémentaire à la CADES.

Dans sa décision n° 2010-616 DC du 10 novembre 2010, le Conseil constitutionnel a cependant indiqué qu'il lui reviendrait à l'avenir de vérifier que les ressources affectées au remboursement de la dette sociale sont « *suffisantes* » pour que le terme prévu d'amortissement total « *ne soit pas dépassé* ». Le Conseil a également émis une réserve d'interprétation selon laquelle les futures lois de financement de la sécurité sociale ne devront pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de la CADES de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir. Les recettes permettant de rembourser la dette sociale ne pourront donc être prélevées sur celles des organismes de sécurité sociale sans compensation intégrale.

Enfin, un nouvel outil de pilotage des finances publiques a vu le jour en 2008, sous la forme de **lois de programmation des finances publiques**⁽²⁾. L'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, que le présent projet vise à supprimer, dispose que « *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* ». La révision de 2008 a donc introduit dans la Constitution les notions de « *finances publiques* » et d'« *administrations publiques* », permettant de dépasser les approches sectorielles (finances étatiques, locales et sociales) et de se conformer ainsi aux exigences européennes.

Surtout, la réforme de 2008 permet de développer une approche pluriannuelle, à rebours du traditionnel principe d'annualité budgétaire⁽³⁾. Une telle approche prend acte de ce que la plupart des mesures budgétaires – réformes fiscales et engagements de dépenses – développent leurs effets bien au-delà de l'année qui suit leur adoption et ont tendance, dès lors, à « s'imposer » les années suivantes au vote du législateur financier.

(1) Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, ayant modifié l'article 4 bis précité de l'ordonnance n° 96-50.

(2) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Cette modification fait suite à d'autres tentatives d'insertion de règles budgétaires dans la Constitution, en particulier la proposition de loi constitutionnelle (n° 573) de MM. François Sauvadet et Charles de Courson, déposée le 9 janvier 2008, proposant l'application à l'État de la « règle d'or » et le vote à l'équilibre des lois de financement de la sécurité sociale (proposition discutée en séance publique le 17 janvier 2008 et ayant fait l'objet d'un renvoi en commission) et la proposition de loi constitutionnelle (n° 579) de MM. Frédéric Lefebvre et Pierre Méhaignerie, déposée le 14 janvier 2008, visant à garantir l'équilibre budgétaire de l'État.

(3) On signalera en particulier que les dépenses du budget général de l'État font l'objet, depuis 2008, d'une programmation triennale par mission.

En pratique, les deux lois de programmation des finances publiques adoptées depuis la révision constitutionnelle ⁽¹⁾ ont été les instruments privilégiés de formulation de plusieurs règles budgétaires. Pour s'en tenir à la loi de programmation du 28 décembre 2010, couvrant la période 2011-2014, peuvent notamment être cités :

– la « norme de dépense » de l'État et la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales, déjà évoquées ;

– les objectifs pluriannuels de dépenses des organismes de sécurité sociale, notamment l'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM) ⁽²⁾ ;

– la fixation d'un « plancher de recettes », sous la forme d'un encadrement de l'impact cumulé des mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire ⁽³⁾ ;

– l'objectif de stabilisation en euros courants des dépenses fiscales et des niches sociales durant la période couverte par la programmation ;

– la limitation du recours à l'emprunt de certains organismes publics ⁽⁴⁾.

Toutefois, la portée juridique des lois de programmation des finances publiques introduites lors de la révision constitutionnelle de 2008 est triplement limitée. Premièrement, à la différence du projet de loi de finances de l'année, rien n'oblige le Gouvernement à déposer des projets de loi de programmation des finances publiques. Deuxièmement, à l'instar de toute loi de programmation, les « orientations » qui y figurent n'ont de valeur qu'indicative et ne sauraient lier le législateur financier. Troisièmement, la référence à un « objectif » de valeur constitutionnelle d'« équilibre » des finances publiques, pour inédite qu'elle soit, apparaît bien peu contraignante dès lors que la Constitution ne fixe aucune durée à la période de programmation, permettant ainsi de s'accommoder d'un horizon éventuellement lointain de retour à l'équilibre.

C.- UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE REPRÉSENTERAIT UNE ÉTAPE NOUVELLE DANS L'ENCADREMENT NORMATIF DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Après la réforme du 23 juillet 2008, une nouvelle révision constitutionnelle élevant au plus haut de la hiérarchie juridique plusieurs règles de

(1) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 précitée ; loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 précitée.

(2) S'y ajoute un mécanisme de mise en réserve en début d'année des dotations entrant dans le champ de l'ONDAM, conformément aux recommandations du rapport du Groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie, présidé par M. Raoul Briet, remis au Gouvernement en avril 2010.

(3) Ce dispositif pourrait être reconduit dans les futures lois-cadres d'équilibre des finances publiques (voir infra, III, A et le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet).

(4) L'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 précitée interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) d'emprunter à plus d'un an, réserves faites de la CADES, de la Caisse de la dette publique et de la Société de prise de participation de l'État. Cette mesure était recommandée par le rapport Camdessus.

gestion des finances publiques apparaît aujourd’hui nécessaire. Une telle démarche ne serait pas sans précédent.

1.– Un précédent historique : la révision constitutionnelle du 10 août 1926

La France a déjà eu recours à une révision constitutionnelle pour faire face à un niveau alarmant d’endettement public, dans un contexte de crise budgétaire et financière.

Sous la III^e République, la loi constitutionnelle du 10 août 1926 a complété la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l’organisation des pouvoirs publics par un article ainsi rédigé :

« L’autonomie de la caisse de gestion des bons de la défense nationale et d’amortissement de la dette publique a le caractère constitutionnel.

« Seront affectés à cette caisse, jusqu’à l’amortissement complet des bons de la défense nationale et des titres créés par la caisse :

« 1° Les recettes nettes de la vente des tabacs ;

« 2° Le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation des droits de succession et les contributions volontaires ;

« Le produit des ressources ci-dessus énumérées au cours du premier exercice qui suivra la promulgation de la présente loi, constitue la dotation annuelle minimum de la caisse d’amortissement.

« 3° En cas d’insuffisance des ressources ci-dessus pour assurer le service des bons gérés par la caisse et des titres créés par elle, une annuité au moins égale, inscrite au budget. ».

Dans le contexte de la reconstruction postérieure à la première guerre mondiale, cette réforme visait à donner un fondement constitutionnel à la Caisse d’amortissement de la dette publique⁽¹⁾. La loi constitutionnelle lui assurait un minimum de ressources, notamment celles perçues par le Service d’exploitation industrielle des tabacs et celles résultant des « *contributions volontaires* » versées par les citoyens⁽²⁾. La Caisse d’amortissement de la dette publique était également chargée de la gestion des « bons de la défense nationale » qui avaient été massivement émis en 1914 et 1915 par l’État français pour financer l’effort de guerre.

(1) Cet organisme apparaît comme un lointain ancêtre de l’actuelle Caisse de la dette publique (CDP), créée par l’article 32 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) pour remplacer le Fonds de soutien de rentes et la Caisse d’amortissement de la dette publique, créée par l’article 32 de la loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986.

(2) Le principe de ces contributions volontaires, affectées à un compte spécial destiné à l’amortissement de la dette publique, avait été posé par la loi du 31 mars 1926.

À l'époque, la question de l'endettement est un sujet politique majeur, la dette publique ayant atteint 160 % du PIB en 1918. La révision constitutionnelle est d'ailleurs le fruit d'un gouvernement d'union nationale, dirigé par Raymond Poincaré, Président du Conseil. La réforme s'accompagne d'une forte hausse de la fiscalité indirecte et d'une réduction drastique des dépenses publiques.

La révision constitutionnelle du 10 août 1926 obéit moins à un objectif juridique – aucun contrôle de constitutionnalité n'existe à l'époque – qu'à une finalité politique : il s'agit de **restaurer la confiance dans le franc, tant au plan interne qu'à l'égard de l'étranger**. Le 1^{er} août 1926, Raymond Poincaré déclare en ce sens à la Chambre des députés : « *la confiance est la clef la plus sûre du problème monétaire. Elle commande également toute la question de la trésorerie. Que les créanciers extérieurs de la France sachent bien que la France est loyalement résolue à s'acquitter de ses dettes, de toute la mesure de ses forces ; que les créanciers intérieurs de l'État sachent que l'État n'entend répudier aucune de ses obligations* »⁽¹⁾.

2.– Un précédent étranger : le dispositif allemand de « frein à l'endettement »

Parmi les États ayant décidé de constitutionnaliser certaines normes budgétaires et financières, l'Allemagne est très souvent citée en exemple⁽²⁾.

La règle budgétaire adoptée par l'Allemagne en 2009, à la suite d'un accord entre l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et le Parti social-démocrate (SPD), se substitue à l'ancienne « règle d'or », introduite dans la Loi fondamentale en 1969, qui limitait le recours à l'emprunt par l'État fédéral au financement de dépenses d'investissement. L'article 115 de la Constitution ménageait cependant la possibilité de s'écarter de cette règle « *pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global* ». Une telle exception était suffisamment floue pour laisser une grande marge de liberté au Gouvernement, que la Cour constitutionnelle ne lui avait d'ailleurs jamais déniée. Le professeur Michel Fromont indique en ce sens que dans « *un jugement du 9 juillet 2007, [la Cour de Karlsruhe] a pratiquement renoncé à faire respecter les principes constitutionnels issus de cette réforme [de 1969], car, dans le cas contraire, ce sont pratiquement toutes les lois approuvant le budget fédéral qui auraient dû être déclarées inconstitutionnelles* »⁽³⁾.

Du fait de son inefficacité, cette « règle d'or » a été remplacée le 29 juillet 2009 par **une limitation du déficit structurel fédéral à un maximum de 0,35 %**

(1) JO, *Débats parlementaires, Chambre des députés, 1^{er} août 1926, n° 104, p. 3090.*

(2) *Le cas de la Suisse mérite également d'être mentionné : depuis 2001, l'article 126 de la Constitution fédérale pose le principe de l'équilibre « à terme » entre dépenses et recettes publiques et prévoit que le plafond des dépenses doit être égal aux recettes totales, « compte tenu de la situation conjoncturelle ». Toutefois, ce plafond de dépenses peut, à titre exceptionnel, être relevé sur décision à la majorité absolue de chacune des deux chambres de l'Assemblée fédérale.*

(3) M. Michel Fromont, « *Jurisprudence constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne (2007)* », *Revue du droit public, 2008, p. 1707.*

du PIB et par une obligation d'équilibre du budget des Länder⁽¹⁾. Ce mécanisme dit de « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*) est entré en vigueur en 2011, mais son application est graduelle : la limitation du déficit structurel de l'État fédéral s'appliquera à compter de 2016 ; le déficit des Länder sera prohibé à partir de 2020, au prix du versement à certains d'entre eux d'importantes subventions de la Fédération (800 millions d'euros par an).

Il faut d'ailleurs souligner que ce sont les relations financières conflictuelles entre la Fédération et les Länder qui sont à l'origine de la révision constitutionnelle. Comme le rappelle le professeur Pierre-Henri Prélot, il s'agit de « *mettre fin à la politique d'endettement pratiquée avec constance depuis la réforme budgétaire et financière de la fin des années 1960. Un tel endettement ayant eu pour effet de fausser le jeu des mécanismes de péréquation financière qui sont au fondement du fédéralisme coopératif, l'assainissement (...) des finances constituait le préalable à toute réforme financière de fond du fédéralisme, et c'est donc sur cette question que s'est focalisée la réforme constitutionnelle de 2009* »⁽²⁾.

Concrètement, les écarts constatés entre le solde structurel maximal de 0,35 % du PIB (soit, en 2010, un peu moins de 9 milliards d'euros) et le solde structurel effectif de l'État fédéral alimenteront un compte notionnel de contrôle. Si le cumul des écarts enregistrés atteint 1,5 % du PIB, un plan d'ajustement devra être élaboré par le Gouvernement. Toutefois, la Constitution allemande prend expressément en compte les périodes de croissance et de récession, afin d'éviter les mesures restrictives en période de détérioration conjoncturelle⁽³⁾. Au printemps 2010, il était estimé que cette nouvelle disposition impliquait à elle seule, pour l'État fédéral, des économies budgétaires d'environ 60 milliards d'euros durant la période 2011-2016⁽⁴⁾. Le Gouvernement allemand s'est engagé à ramener le déficit public à 4,5 % du PIB en 2011 et à 3,5 % en 2012.

Les nouvelles contraintes constitutionnelles connaissent cependant des exceptions et des aménagements. Les articles 109 et 115 de la Loi fondamentale réservent ainsi, respectivement, les cas d'« *évolution anormale de la conjoncture* » et d'« *évolution de la conjoncture s'écartant de la situation normale* ». En outre, l'application des nouvelles règles peut être suspendue « *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* » (article 109). Pour le budget fédéral, la constatation de ces circonstances nécessite une décision de la majorité des membres du Bundestag.

(1) Articles 109 et 143d de la Loi fondamentale. La réforme s'accompagne de la création d'un « Conseil de stabilité », chargé de contrôler la politique budgétaire mise en œuvre par la Fédération et les Länder (article 109a).

(2) M. Pierre-Henri Prélot, « Le retour à l'équilibre des finances publiques et la Constitution. Examen critique des propositions du rapport Camdessus », *Constitutions*, 2010, n° 3, p. 357.

(3) Article 115 de la Loi fondamentale.

(4) Source : Centre d'analyse stratégique, La note d'analyse, septembre 2010, n° 194, p. 8.

Dans une telle hypothèse, le remboursement des emprunts supplémentaires « *doit intervenir dans un délai raisonnable* » ⁽¹⁾ (article 115).

En pratique, l'une de principales inconnues de la révision constitutionnelle de 2009 porte sur l'étendue du contrôle que décidera d'exercer la Cour constitutionnelle allemande. Celle-ci devra en particulier « *déterminer la portée juridique de concepts économiques introduits dans la Loi fondamentale par la réforme, comme par exemple celui de "situation (économique) normale"* » ⁽²⁾.

3.– L'intérêt d'une nouvelle révision constitutionnelle

En 2008, l'introduction dans notre Constitution des lois de programmation des finances publiques et de l'objectif d'équilibre des comptes publics a représenté un progrès significatif ⁽³⁾.

Le contexte budgétaire actuel appelle une nouvelle révision constitutionnelle. En effet, comme votre rapporteur l'a déjà souligné, les lois de programmation des finances publiques sont des outils facultatifs qui, lorsqu'ils sont utilisés, n'ont de portée qu'indicative.

Récemment, la Cour des comptes a d'ailleurs bien montré toutes les limites des « règles de gouvernance » mises en place par la première loi de programmation, relative aux années 2009-2012 :

– d'une manière générale, « *les objectifs et les règles relatifs à la maîtrise des dépenses et à la préservation des recettes qui avaient été fixés par la loi de programmation du 9 février 2009 ont gardé toute leur pertinence durant la crise, mais n'ont pas été respectés, ce qui a contribué à une nouvelle aggravation du déficit structurel, hors plan de relance, en 2010* » ⁽⁴⁾;

– les planchers de recettes fixés dans la loi de programmation n'ont pas été atteints : « *les pertes de recettes de l'État auraient dû être compensées par la hausse d'autres impôts, ce qui n'a pas été le cas. Cette règle n'a donc pas été respectée* » ⁽⁵⁾;

– en matière de dépenses fiscales, « *les mesures prises depuis le dépôt du projet de loi de programmation, en septembre 2008, ont globalement contribué à augmenter les dépenses fiscales de 1,9 milliard d'euros en 2010 (...). La règle de gage n'a donc pas été respectée en 2010, comme tel avait déjà été le cas en 2009, notamment du fait de la baisse de la TVA sur la restauration. Cette règle était en*

(1) Article 115 de la Loi fondamentale.

(2) Mme Carine Soulay, « La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne : convergences au-delà des différences ? », Revue française de finances publiques, 2010, n° 112, p. 201.

(3) La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a également inséré les dispositions selon lesquelles « 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 » (deuxième alinéa de l'article 47-2 de la Constitution).

(4) Cour des comptes, Rapport public annuel, Tome 1, 2011, p. 9.

(5) Cour des comptes, Rapport public annuel, Tome 1, 2011, p. 13.

outre fragilisée par le caractère flou de la définition et l'incohérence de la liste des dépenses fiscales mentionnées dans les rapports annexés aux projets de loi de finances » ⁽¹⁾.

Un tel constat plaide en faveur d'**un renforcement de la normativité des différentes règles budgétaires encadrant l'action des pouvoirs publics**. Or, seule une réforme constitutionnelle permettrait d'atteindre un tel objectif.

En effet, en l'état du droit, le législateur organique n'est pas habilité par la Constitution pour fixer des objectifs contraignants de politique budgétaire. En témoigne la portée réduite de la modification de la LOLF de 2005 visant à encadrer l'utilisation des surplus de recettes fiscales ⁽²⁾. Dans le même sens, le Conseil d'État a estimé en 2008 que le principe d'annualité budgétaire *« fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoie que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposent par eux-mêmes, année après année »* ⁽³⁾. En 2010, le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus a confirmé tout l'intérêt que représenterait une révision constitutionnelle, afin notamment de remédier à la *« portée limitée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières »* ⁽⁴⁾.

Naturellement, **une modification de la Constitution serait loin de suffire à garantir, à elle seule, la réalisation des indispensables efforts de redressement des finances publiques**. Votre rapporteur rappelle qu'une règle, aussi contraignante soit-elle, est toujours susceptible d'être plus ou moins opportunément adaptée ou modifiée, comme en a récemment témoigné l'allongement de la durée de vie de la CADES ⁽⁵⁾.

Dans ces conditions, on ne peut qu'adhérer aux conclusions du rapport Camdessus, selon lesquelles *« le renforcement du cadre normatif et la mise en œuvre du redressement budgétaire doivent (...) aller de pair, être aussi vigoureux l'un que l'autre et se soutenir mutuellement. Un renforcement du cadre institutionnel ne sera crédible qu'à condition d'être accompagné d'un programme de redressement dont, en retour, il renforcera les chances,*

(1) *Cour des comptes, Rapport public annuel, Tome 1, 2011, p. 13-14. Cette « règle de gage » prévoyait que les créations et extensions de dépenses fiscales devaient être compensées, au titre de chacune des années de la période 2009-2012, par des suppressions ou diminutions d'un montant global équivalent. Elle a été supprimée dans la deuxième loi de programmation (loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014).*

(2) *Voir supra, B, 2.*

(3) *Conseil d'État, Assemblée générale, avis n° 381.365 du 27 mars 2008.*

(4) *Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 12. Dans son rapport d'étape de mai 2010 (p. 12), le groupe de travail s'était cependant montré moins affirmatif : « sous réserve d'une expertise juridique plus approfondie, il ressort d'une analyse préliminaire que les dispositions combinées du 21^{ème} et du 22^{ème} alinéas de l'article 34 de la Constitution habilite le législateur organique à établir une règle d'équilibre structurel annuel des comptes des administrations publiques ».*

(5) *Voir supra, B, 2.*

contribuant ainsi de façon décisive au rétablissement de la confiance des agents économiques, à la sortie de crise et à la reprise de la croissance »⁽¹⁾.

III.– LE CONTENU DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon son exposé des motifs, le présent projet de loi constitutionnelle est « *de nature à modifier de manière radicale la gouvernance de nos finances publiques* ». Trois séries de modifications peuvent être distinguées : la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, l'instauration d'un domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires et l'obligation de transmission au Parlement des projets de programme de stabilité.

A.– LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

Les articles 1^{er} à 10 du présent projet de loi constitutionnelle tendent à introduire une nouvelle catégorie de loi : les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui se substitueraient aux actuelles lois de programmation des finances publiques.

1.– La création d'une nouvelle catégorie de loi

L'**article 1^{er}** du présent projet vise à insérer à l'article 34 de la Constitution un nouvel alinéa prévoyant 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. 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* ».

Cette disposition s'inspire directement des recommandations présentées en juin 2010 par le groupe de travail, présidé par M. Michel Camdessus, chargé de mettre en place une règle d'équilibre des finances publiques.

Les nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques se substitueraient aux lois de programmation des finances publiques créées lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁽²⁾. Ces lois-cadres auraient vocation à « *assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

À la différence des actuelles lois de programmation, les lois-cadres ne se contenteraient pas de définir des « *orientations pluriannuelles* », mais elles fixeraient également des « *normes d'évolution* » des finances publiques. Surtout,

(1) Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Note d'étape, mai 2010, p. 4.

(2) Voir supra, II, B et C.

alors que les lois de programmation ont une portée indicative, la Constitution établirait une hiérarchie – incomplète – entre les lois-cadres et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Saisi d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel pourrait donc sanctionner une absence de conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Toutefois, seule une partie des lois-cadres serait juridiquement opposable au législateur financier annuel. Il reviendrait en effet au législateur organique de déterminer « *celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* ». Comme l'a souligné le professeur Guy Carcassonne devant votre rapporteur, le mécanisme proposé est donc plus procédural que substantiel – à la différence de l'Allemagne, qui a inscrit dans sa Constitution un objectif chiffré de solde structurel.

Selon le Gouvernement, qui s'inspire du rapport Camdessus, les dispositions qui s'imposeraient aux lois financières annuelles seraient constituées d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes, fixés pour chaque année de la période couverte par la loi-cadre. Plus précisément, les lois-cadres devraient fixer, pour chaque année :

– un plafond des dépenses de l'État, dont l'évolution serait déterminée selon les mêmes principes que l'actuelle « norme de dépense »⁽¹⁾, c'est-à-dire sans référence au niveau de croissance économique ;

– un plafond des dépenses de la sécurité sociale, au sens des lois de financement de la sécurité sociale (qui, à la différence des lois de finances, se bornent à fixer des « *objectifs* » indicatifs de dépenses) ;

– un plancher de recettes, défini comme le cumul des mesures nouvelles applicables aux prélèvements obligatoires. La loi-cadre fixerait ainsi, pour chaque année, un montant net des baisses et des hausses d'impôts et de prélèvements sociaux résultant des choix des pouvoirs publics, indépendamment de leur évolution spontanée.

Le Gouvernement propose en outre que ces différents éléments soient « *fongibles* » : le législateur financier annuel pourrait augmenter le plafond des dépenses ou diminuer le plancher des mesures nouvelles de recettes à condition, respectivement, d'augmenter à due concurrence les mesures nouvelles de recettes ou de diminuer à due concurrence le niveau des dépenses.

L'ensemble constitué par ces plafonds de dépenses et ce plancher de recettes permettrait de programmer dans chaque loi-cadre d'équilibre des finances publiques un « *effort structurel* » de réduction du déficit public, appréciable sans référence directe à la situation macro-économique. En revanche, ne seraient opposables au législateur financier annuel, ni les facteurs conjoncturels

(1) Voir supra, II, B, 2.

d'évolution des finances publiques, ni les prévisions relatives aux administrations publiques qui excèdent le champ des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale (finances des collectivités territoriales, des opérateurs de l'État, de l'assurance-chômage etc.).

S'il contraint les pouvoirs publics à poursuivre l'objectif d'équilibre des finances publiques, le dispositif proposé ne préjuge donc en rien du contenu de la politique budgétaire menée, qu'il s'agisse du niveau des dépenses publiques ou de celui des prélèvements obligatoires.

En pratique, l'ampleur de l'effort structurel à accomplir dépendra du cadrage macro-économique retenu par le Gouvernement et de la date cible de retour à l'équilibre des finances publiques figurant dans la loi-cadre.

Il reviendrait par ailleurs au législateur organique de préciser la « *période minimale* » couverte par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Selon le Gouvernement, cette période minimale devrait être fixée à trois ans. En tout état de cause, il demeurerait juridiquement toujours possible de modifier une loi-cadre pour, à tout moment, remettre à plus tard la réalisation de certains efforts ou l'atteinte de certains objectifs.

2.– Le régime juridique des lois-cadres d'équilibre des finances publiques

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques présenteraient deux grandes différences avec les actuelles lois de programmation des finances publiques.

D'une part, une fois adoptée la loi organique prévue aux articles 34 et 46-1 de la Constitution, **l'édiction de lois-cadres d'équilibre des finances publiques serait obligatoire.**

Les **articles 5 et 6** du présent projet de loi constitutionnelle tendent en effet à subordonner l'adoption de toute loi de finances et de toute loi de financement de la sécurité sociale à l'existence préalable d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice budgétaire concerné.

En pratique, ces dispositions ne s'opposent pas à ce que la discussion d'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques ait lieu concomitamment à la discussion, à l'automne, du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sous réserve que la loi-cadre soit promulguée avant l'adoption définitive des deux lois financières annuelles.

D'autre part, **les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques seraient discutés selon une procédure similaire à celle applicable aux projets de loi de finances.** En résulterait une situation inhabituelle en terme de hiérarchie des normes, puisque la Constitution établirait ainsi une hiérarchie entre deux normes obéissant à la même procédure d'adoption.

En alignant le régime juridique des lois-cadres sur celui des lois de finances, le présent projet les ferait bénéficier des spécificités procédurales propres à la discussion budgétaire. Celles-ci ont été considérablement amplifiées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a dispensé les lois de finances de la plupart des innovations qu'elle a introduites.

C'est ainsi que les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques :

– seraient soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, directement issue du suffrage universel (**article 2** du présent projet, modifiant l'article 39 de la Constitution) ;

– seraient discutés en séance publique, devant la première assemblée saisie, sur la base du texte du Gouvernement, et non du texte élaboré par la commission parlementaire (**1^o** de l'**article 3** du présent projet, modifiant l'article 42 de la Constitution) ;

– ne bénéficieraient pas du délai de six semaines entre leur dépôt et leur examen en séance par l'Assemblée nationale, ni du délai de quatre semaines entre leur transmission au Sénat et leur examen en séance (**2^o** de l'**article 3** du présent projet, modifiant l'article 42 de la Constitution) ;

– seraient examinés, « *si le Gouvernement le décide* », dans les mêmes délais que les projets de loi de finances et en faisant l'objet d'une seule lecture dans chaque assemblée (**article 4** du présent projet, insérant un article 46-1 dans la Constitution) ;

– seraient inscrits par priorité à l'ordre du jour des assemblées (**article 7** du présent projet, modifiant l'article 48 de la Constitution) ;

– pourraient, sans restriction particulière, être adoptés à l'Assemblée nationale après que le Gouvernement a engagé sa responsabilité (**article 8** du présent projet, modifiant le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution).

Quoique cet élément de procédure ne soit pas de niveau constitutionnel, il est également probable que l'assimilation faite par le présent projet entre lois-cadres d'équilibre des finances publiques et lois de finances conduise à exonérer les projets de loi-cadre de la présentation d'étude d'impact et que le futur projet de loi organique modifie en ce sens l'article 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Enfin, à l'instar des projets de loi de programmation des finances publiques, les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques pourraient être soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental (**article 10** du présent projet, modifiant l'article 70 de la Constitution).

3.— Le contrôle des lois-cadres et de leur respect

L'effectivité de la présente réforme dépendra beaucoup de l'efficacité des contrôles permettant de garantir le retour à l'équilibre des finances publiques. Comme l'a souligné le Professeur Michel Bouvier, faire figurer des normes financières « *dans un article de la Constitution ne suffit pas à leur donner une réelle effectivité. D'autres conditions sont requises ; on pense bien entendu (...) à la volonté politique de mettre en œuvre la règle mais également (...) à la capacité du Conseil constitutionnel de pouvoir exercer son contrôle en fonction de critères clairement établis qui sont pour la plupart à inventer tant est largement inédite la configuration des finances publiques contemporaines* »⁽¹⁾.

Pour votre rapporteur, cette question du contrôle est essentielle : édicter des normes qui ne seraient ensuite pas respectées serait non seulement irresponsable d'un point de vue budgétaire, mais également dommageable d'un point de vue juridique, en raison de l'affaiblissement de la valeur de la règle constitutionnelle qui en résulterait.

Afin de permettre d'atteindre effectivement l'équilibre des finances publiques, le rapport Camdessus préconisait la mise en place d'un triple contrôle⁽²⁾ :

– **un contrôle lors de l'adoption des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**, le Conseil constitutionnel étant chargé de plein droit de vérifier qu'elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. C'est l'objet de l'**article 9** du présent projet, modifiant le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution. À l'heure actuelle, les seules normes soumises à un contrôle de constitutionnalité systématique sont les lois organiques, les règlements des assemblées parlementaires et les propositions de loi référendaire d'initiative partagée⁽³⁾. Élargir ce contrôle aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques obligera à porter un jugement sur le réalisme de l'évolution programmée des finances publiques et sur la crédibilité du retour à l'équilibre, ce qui représentera une tâche inédite pour le Conseil constitutionnel ;

– **un contrôle lors de l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**, dans les conditions actuelles de saisine du Conseil constitutionnel prévues au deuxième alinéa du même article 61. En plus des normes de référence habituellement applicables, ce contrôle porterait désormais sur le respect par le législateur financier annuel des plafonds de dépenses et du plancher de recettes fixés dans la loi-cadre d'équilibre des finances

(1) M. Michel Bouvier, « *La règle d'or : un concept à construire ?* », Revue française de finances publiques, 2011, n° 113, p. V.

(2) Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 15.

(3) Propositions prévues, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, à l'article 11 de la Constitution.

publiques⁽¹⁾. Là encore, l'effectivité du dispositif dépendra de l'intensité du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel ;

– **un contrôle en cours d'exécution ou à l'issue de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**, qui devrait être confié à la Cour des comptes, ainsi investie d'un rôle « *de prévention des dérapages et d'alerte* »⁽²⁾. Selon le rapport Camdessus, « *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)* ». Toutefois, en l'état du dispositif proposé par le Gouvernement, aucun mécanisme ne permet de garantir que les « *normes d'évolution* » des finances publiques fixées dans la loi-cadre, puis déclinées dans les lois financières annuelles, seront respectées en exécution, ni même qu'un écart à ces normes devra faire l'objet d'un « *rattrapage* » les années suivantes. Auditionné par votre rapporteur, M. Jacques Delpla, ancien membre du groupe de travail Camdessus, a souligné que la crédibilité de la réforme supposait l'existence d'une obligation de compenser les écarts, à l'image par exemple du compte de contrôle dont s'est dotée l'Allemagne⁽³⁾.

B.– LE MONOPOLE PAR LES LOIS DE FINANCES ET LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les deuxième à sixième alinéas de l'**article 1^{er}** du présent projet tendent à modifier l'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi, afin d'étendre les compétences exclusives du législateur financier.

Cette extension serait double : les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale se verraient attribuer une compétence législative exclusive en matière fiscale ; seules les lois de financement de la sécurité sociale pourraient désormais déterminer « *les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale* », c'est-à-dire les principes applicables aux cotisations sociales.

1.– Le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière fiscale

En application du futur vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, seules des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pourraient fixer « *les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de*

(1) Voir supra, I.

(2) Le rapport Camdessus propose en particulier de modifier l'article 58 de la LOLF pour prévoir la présentation par la Cour des comptes, au premier semestre de chaque année, d'un rapport sur la mise en œuvre de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

(3) Voir supra, II, C, 2.

recouvrement des impositions de toute nature», alors que cette compétence appartient depuis 1958 à la loi en général ⁽¹⁾.

Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale disposeraient ainsi du monopole de la législation sur la fiscalité, que cette dernière bénéficie à l'État, à la sécurité sociale, aux collectivités territoriales (**article 11** du présent projet) ou à d'autres personnes morales.

Une telle réforme nécessite une modification de la Constitution, le Conseil constitutionnel ayant toujours jugé que la fiscalité relevait du domaine « partagé » entre lois financières et lois ordinaires.

L'objectif poursuivi est de mettre fin à la pratique des « cadeaux » fiscaux, accordés dans des projets ou propositions de loi ordinaire, souvent sous forme de niches fiscales, sans égard pour la situation des comptes publics. L'exemple récent le plus couramment donné est celui de l'abaissement du taux de TVA dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, qui a pu être décidé dans une loi consacrée au développement du tourisme ⁽²⁾.

Lors de la révision constitutionnelle de 2008, votre commission avait déjà eu à connaître d'une tentative comparable, quoique de moindre ampleur. Le Sénat avait introduit en première lecture, à l'article 34 de la Constitution, un mécanisme de validation par les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale des mesures fiscales et des niches sociales prises dans des lois ordinaires. À l'initiative de votre commission, l'Assemblée nationale avait supprimé ce dispositif en deuxième lecture, au motif qu'aurait ainsi été créée une hiérarchie entre lois ordinaires et lois financières – lesquelles font, au demeurant, l'objet d'une procédure d'adoption moins favorable aux droits du Parlement.

2.– Le monopole des lois de financement de la sécurité sociale en matière de cotisations sociales

En plus du monopole – partagé avec les lois de finances – dont elles bénéficieraient désormais en matière fiscale, **les lois de financement de la sécurité sociale deviendraient seules compétentes pour déterminer « les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale »** (futur vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction prévue à **l'article 1^{er}** du présent projet).

Ces « autres ressources » sont principalement les **cotisations sociales**. Le législateur ordinaire ne serait donc plus compétent à leur égard, qu'il s'agisse de définir leur champ, leur assiette ou les éventuelles exonérations dont elles peuvent faire l'objet.

(1) Actuel cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution.

(2) Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Comme en matière fiscale, l'intention du Gouvernement est de regrouper dans un seul type de texte – les lois de financement de la sécurité sociale – les mesures législatives affectant les ressources de la sécurité sociale, afin notamment d'éviter la multiplication des niches sociales. Les taux des cotisations sociales demeureraient en revanche fixés par voie réglementaire ⁽¹⁾.

Au total, les ressources de la sécurité sociale ne pourraient désormais plus être modifiées par une loi ordinaire – qu'il s'agisse des cotisations sociales (domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale) ou des impositions affectées aux organismes sociaux, telles que la CSG ou la CRDS (domaine exclusif des lois de finances et de financement de la sécurité sociale) ⁽²⁾.

3.– Les difficultés posées par le monopole conféré aux lois financières

Instaurer un monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires pose plusieurs difficultés.

En premier lieu, un tel monopole empêche que la réforme d'une politique publique donnée – qu'il s'agisse du logement, de l'environnement, de la recherche, de l'énergie, du développement rural etc. – soit accompagnée d'une discussion et d'une décision sur les moyens qu'elle suppose et sur les coûts ou les économies qu'elle induit. Toutes ces questions seraient renvoyées à la discussion de la prochaine loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

En deuxième lieu, le monopole conféré aux lois financières risque de dégrader les conditions de discussion des réformes relatives aux prélèvements obligatoires. L'ensemble de ces réformes – qu'elles soient de nature politique ou technique – devraient se trouver concentrées durant les seuls derniers mois de l'année, dans les délais spécialement contraints caractérisant la discussion du projet de loi de finances de l'année, le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances rectificative.

En troisième lieu, le caractère double du monopole – fiscalité d'un côté, cotisations sociales de l'autre – peut conduire à alourdir encore davantage les procédures. À titre d'exemple, une majorité qui souhaiterait, en début de législature, supprimer le régime d'incitation en faveur des heures supplémentaires mis en place par la loi du 21 août 2007 ⁽³⁾ devrait tout à la fois recourir à une loi de finances rectificative (pour supprimer la réduction d'impôt sur le revenu) et à une loi de financement de la sécurité sociale (pour supprimer les exonérations de cotisations sociales) ⁽⁴⁾.

(1) La variation des recettes résultant d'une modification réglementaire des taux serait en revanche prise en compte dans le plancher de recettes prévu dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques (voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle).

(2) CSG : contribution sociale généralisée ; CRDS : contribution pour le remboursement de la dette sociale.

(3) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

(4) Étant précisé que si, conformément à l'usage constant depuis 1996, cette majorité ne recourait pas à un projet de loi de financement rectificative, il lui faudrait attendre l'automne pour que puissent être

En quatrième lieu, la réforme aurait des conséquences très contraignantes pour l'initiative parlementaire. L'extension du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale aboutirait à priver les parlementaires :

– du pouvoir de déposer des propositions de loi contenant des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales ;

– du pouvoir de déposer, sur des textes non financiers, des amendements contenant des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales.

L'initiative parlementaire en matière fiscale ou de cotisations sociales ne pourrait donc plus prendre la forme que d'amendements à des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, c'est-à-dire à des textes d'initiative gouvernementale, qui sont par ailleurs exonérés de toutes les innovations procédurales introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

En cinquième lieu, le monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires pose de sérieux problèmes d'articulation avec les irrecevabilités financières de l'article 40 de la Constitution⁽¹⁾. En particulier, il condamne la pratique actuelle consistant à « gager » une perte de recettes par une majoration d'impositions de toute nature telle que, par exemple, la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs.

C.- UNE MEILLEURE ASSOCIATION DU PARLEMENT À LA DÉFINITION DE NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

En introduisant un nouvel article 88-8 dans la Constitution, l'article 12 du présent projet instaure une transmission obligatoire du Gouvernement au Parlement du programme de stabilité, avant son envoi à la Commission européenne.

Sans aller – à la différence de l'Allemagne – jusqu'à inscrire dans la Constitution une référence explicite à la discipline budgétaire découlant de nos engagements européens⁽²⁾, il s'agit de mieux associer le Parlement au dialogue qui se noue chaque année entre le Gouvernement et les institutions de l'Union européenne autour de la définition des orientations pluriannuelles des finances publiques.

supprimées les exonérations de cotisations sociales, dans la prochaine loi de financement de la sécurité sociale.

(1) « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

(2) Depuis 2006, l'Allemagne a explicitement introduit dans sa Constitution la « discipline budgétaire » découlant des traités européens, précisant qu'elle incombe tant à la Fédération qu'aux Länder (article 109 de la Loi fondamentale).

L'enjeu est d'autant plus essentiel qu'une profonde réforme de la coordination des politiques budgétaires est aujourd'hui à l'œuvre en Europe. La nouvelle procédure de « *semestre européen* », entrée en vigueur en 2011, confie aux institutions de l'Union européenne le soin de donner leur avis sur les orientations budgétaires des États membres avant même l'élaboration de leurs budgets nationaux.

En pratique, le programme de stabilité doit désormais être transmis aux institutions européennes, non plus avant le 1^{er} décembre, mais au cours du mois d'avril – et avant même le débat d'orientation des finances publiques tenu chaque année au Parlement (en juin ou en juillet). La Commission européenne, en juin, puis le Conseil Ecofin, en juillet, formuleront un avis sur le programme de stabilité. Leurs recommandations pourront ainsi être prises en compte avant le dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le présent projet de loi constitutionnelle devrait conduire à ce que le projet de programme de stabilité soit adressé à l'Assemblée nationale et au Sénat aux alentours de la mi-avril. Le nouvel article 88-8 de la Constitution ne tire cependant aucune conséquence de cette transmission.

IV.– LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté treize amendements présentés par votre rapporteur, qui – en plus de certains ajustements rédactionnels – modifient chacun des trois aspects de la réforme proposée.

A.– RENFORCER LES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté une nouvelle définition des lois-cadres d'équilibre des finances publiques (**alinéa 7 de l'article 1^{er}**, modifiant l'article 34 de la Constitution).

Plutôt que de renvoyer au législateur organique, la Constitution préciserait elle-même que **la période minimale couverte par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques est de trois ans**. S'agissant d'un minimum, les pouvoirs publics pourraient préférer retenir une durée plus longue, par exemple celle de la législature. Quelle que soit cette durée, la loi-cadre demeurerait susceptible de modification en cours d'exécution – comme elle l'est déjà dans la version initiale du présent projet de loi constitutionnelle.

En outre, en plus des « *normes d'évolution* » et des « *orientations pluriannuelles* », **le champ des lois-cadres serait élargi aux « règles de gestion » des finances publiques**. Il s'agit, par cette précision, de ne pas limiter à l'excès le contenu de ces lois-cadres – qui sera fixé par la loi organique.

Surtout, votre commission propose de renforcer la portée contraignante des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. En l'état, le texte proposé par le Gouvernement souffre de deux principaux défauts : il renvoie à une loi organique le soin de préciser quelles sont les dispositions des lois-cadres qui auront une valeur contraignante à l'égard des lois financières annuelles ; il ne prévoit rien en cas d'absence de respect en exécution des objectifs fixés dans la loi-cadre.

L'amendement adopté par votre commission vise à remédier à ces deux défauts.

D'une part, **la Constitution préciserait explicitement que les lois-cadres fixeront 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.**

Faute d'une telle précision, en cas de difficulté à respecter la loi-cadre, il serait aisé pour le législateur organique de venir opportunément « déclasser » les dispositions qui s'imposent aux lois financières annuelles en dispositions finalement non contraignantes ⁽¹⁾.

D'autre part, **la Constitution rendrait obligatoire le rattrapage des écarts constatés en exécution.** Un « dérapage » survenu une année donnée (surévaluation d'une ressource fiscale, sous-budgétisation d'une dépense etc.) devra faire l'objet d'un rattrapage les années suivantes, dans des conditions qui seront précisées par la loi organique. Concrètement, il pourrait être prévu qu'un dépassement du plafond de dépenses (ou l'absence d'atteinte du plancher de recettes) survenu une année n devrait être compensé à due concurrence, soit l'année $n+1$ (année de la constatation définitive de l'écart), soit au plus tard l'année $n+2$. Pour votre rapporteur, cette obligation constitutionnelle de compenser les écarts est la contrepartie nécessaire de la souplesse d'ensemble caractérisant le mécanisme des lois-cadres : absence de fixation dans la Constitution ou dans la loi organique de la date de retour à l'équilibre ; possibilité de modifier la loi-cadre à tout moment ; « fongibilité » des plafonds de dépenses et du plancher de recettes.

Au total, le contrôle par le Conseil constitutionnel du respect des « *normes d'évolution* » des finances publiques consisterait donc non seulement à vérifier si les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale respectent l'objectif fixé par la loi-cadre pour l'année à venir (contrôle *ex ante*), mais aussi à s'assurer qu'elles permettent de compenser les éventuels écarts survenus les années précédentes (contrôle *ex post*).

(1) La rédaction proposée par votre commission laisse toutefois ouverte la possibilité pour le législateur organique d'ériger d'autres dispositions des lois-cadres d'équilibre des finances publiques en normes contraignantes à l'égard des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

B.— SUPPRIMER LE MONOPOLE DES LOIS FINANCIÈRES EN MATIÈRE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

À l'initiative de votre rapporteur, **votre commission a adopté deux amendements supprimant l'ensemble des dispositions instaurant un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de cotisations sociales** (alinéas 2 à 4 et 6 de l'article 1^{er} et article 11).

Au regard de l'ensemble des difficultés posées par l'instauration d'un tel monopole⁽¹⁾, les bénéfices attendus pour les finances publiques apparaissent limités. Si nul ne saurait nier qu'une part non négligeable de la détérioration de notre situation budgétaire résulte du mitage des ressources publiques par la multiplication de dépenses fiscales, force est de constater que ces dernières ont souvent été créées, ou au moins modifiées, par des lois de finances.

Surtout, **sauf à ne pas croire en l'efficacité du nouveau mécanisme de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, un tel monopole devrait être inutile**. En effet, toute disposition entraînant une perte de recette – fiscale ou de la sécurité sociale – votée dans une loi ordinaire sera intégrée dans le calcul du plancher de mesures nouvelles de recettes fixé par la loi-cadre : le législateur financier annuel devra donc en tenir compte pour se conformer à ce plancher, sous peine d'encourir la censure du Conseil constitutionnel.

C.— GARANTIR UNE PRISE DE POSITION DU PARLEMENT SUR LE PROGRAMME DE STABILITÉ

Le nouvel article 88-8 de la Constitution ne saurait se contenter de prévoir une simple transmission du projet de programme de stabilité au Parlement : il convient aussi de préciser les suites données à cette transmission.

La France étant désormais tenue de transmettre son programme de stabilité à la Commission européenne avant la fin du mois d'avril, il est indispensable que le Parlement soit associé en amont à la définition des grandes orientations budgétaires pluriannuelles⁽²⁾.

À cette fin, **votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur visant à ce que le Parlement se prononce sur le programme de stabilité avant sa transmission au niveau européen** (article 12).

(1) Voir supra, III, B, 3.

(2) Un tel objectif est d'ailleurs conforme aux préconisations de la Commission européenne qui, en 2007, soulignait que « les objectifs budgétaires à moyen terme exposés dans les programmes [de stabilité] souffrent d'un manque d'engagement politique au niveau national. Dans quelques pays de l'Union européenne seulement, le programme est soumis au vote ou découle d'un document adopté précédemment par le parlement national » (*Communication du 13 juin 2007, « Assurer l'efficacité du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance »*).

La procédure proposée, applicable dans chaque assemblée, comporte deux volets, l'un obligatoire, l'autre facultatif :

– le projet de programme de stabilité serait soumis pour avis à « *l'une des commissions permanentes* », vraisemblablement la commission des finances (sans que cela n'empêche d'autres commissions de s'en saisir) ;

– à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, le projet de programme de stabilité ferait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique (sans engager la responsabilité du Gouvernement).

Dans chacune de ces deux procédures, il ne saurait évidemment être question pour le Parlement de modifier le projet de programme de stabilité – qui demeure un acte du seul Gouvernement.

*

* *

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 13 avril 2011, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Olivier Dussopt. Voilà un texte bien différent de ce qui était annoncé depuis des mois. Alors qu'il devait graver dans le marbre de la Constitution la « règle d'or » budgétaire souhaitée par certains de nos collègues, on se contente de nous proposer des lois-cadres pluriannuelles, un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires – légitimement dénoncé par le rapporteur –, ou la transmission au Parlement du programme de stabilité.

Les dispositions proposées sont, tout d'abord, largement inutiles. Il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour assurer le rétablissement des comptes publics : celui-ci est avant tout une affaire de volonté politique. Il y a une certaine hypocrisie à proposer un texte prétendument rigoureux, quand, dans la pratique, on est incapable d'assurer le respect des règles qui existent déjà, tel le critère européen des 3 % du PIB, et quand on s'empresse de prévoir que les lois-cadres seront révisables chaque année. Ce n'est pas en votant un texte, aussi dur soit-il, que la majorité parviendra à dissimuler son inefficacité dans la gestion des comptes publics : en dépit d'une croissance supérieure à 2 % par an entre 2004 et 2007 et de taux d'intérêt faibles, elle n'a pas réussi à contenir l'endettement ; bien au contraire, puisque la dette est passée de 58,8 % du PIB à plus de 80 % aujourd'hui, soit une augmentation de plus de 70 % ! On nous opposera la crise, mais selon la Cour des comptes, seulement un tiers du déficit public annuel lui est imputable, les deux tiers restants étant dus aux mesures, notamment fiscales, prises par la majorité. Je vous renvoie également au rapport de l'OCDE, selon lequel la France pourrait gagner des recettes fiscales sans pénaliser la croissance ; mais les mesures prises dans les quatre dernières années, jusqu'à celles annoncées ce matin dans le domaine de la fiscalité du patrimoine, ne vont pas dans ce sens.

Ce projet contient par ailleurs des dispositions inacceptables. Il est inacceptable de figer les orientations de politique budgétaire et de donner un rang supérieur aux lois ordinaires à des normes comptables ou idéologiques. Lors du référendum constitutionnel de 2005, une partie du texte avait, de même, été regardée comme figeant dans la Constitution des orientations politiques. Il n'est pas davantage acceptable que les collectivités locales soient concernées par ce projet de loi constitutionnelle : c'est contraire au principe de libre administration.

Enfin, ce projet est très hypocrite, jusque dans la méthode. Il nous est présenté comme d'une urgence extrême, alors qu'il ne s'appliquera qu'à compter de 2013. Pour les signataires de ce texte, dont le premier est, à notre grande surprise, le Président de la République, cela revient à repousser la résolution du problème à la prochaine législature et, de plus, à tenter d'imposer des règles au gouvernement suivant, avant même que nos concitoyens se soient exprimés dans le cadre d'un débat démocratique.

Monsieur le rapporteur, c'est la situation financière de notre pays qui a altéré notre crédibilité aux yeux de nos partenaires européens et des organismes financiers ; un texte, aussi symbolique soit-il, ne suffira pas à la restaurer.

M. René Dosière. Si nul ne songe à nier la gravité du problème des déficits publics, proposer d'instituer un mécanisme juridique pour le résoudre me paraît ressortir d'une opération de communication.

Tous les rapports qui ont été publiés nous ont parfaitement instruits des raisons de la situation actuelle. Depuis 1975, aucun budget n'a été voté en équilibre ; la France vit donc à crédit – et en 2011, si j'en crois la loi de finances, elle vivra à crédit à partir du 6 septembre, soit pendant 116 jours, toutes nos recettes fiscales et non fiscales ayant été dépensées. Les rapports établis par le rapporteur général, Gilles Carrez, montrent que depuis dix ans, les impôts ont été réduits de 120 à 130 milliards d'euros, ce qui correspond à six points de PIB, quasiment le montant du déficit ; encore faudrait-il ajouter 10 milliards au titre de la réforme de la taxe professionnelle. La conséquence de cette politique, dès lors que les dépenses augmentent, est un endettement record. Dans l'heure qui vient, la France aura emprunté 25 milliards d'euros. Le coût des intérêts de la dette est de 45 milliards d'euros, soit deux fois les budgets réunis de la justice et de la sécurité. La majorité en place depuis 2002 a creusé le déficit dans des proportions considérables : en 2001, dernière année du gouvernement Jospin, la France vivait certes déjà à crédit, mais seulement à partir du 18 novembre, soit pendant 44 jours. On peut s'étonner que cette majorité, qui jusqu'à présent n'a pas fait preuve d'une volonté de réduire les déficits publics, défende aujourd'hui un projet de loi constitutionnelle destiné à les limiter.

Il est vrai que ce projet ne suscite pas l'enthousiasme de notre rapporteur, comme en témoignent ses amendements ainsi que son pré-rapport écrit, dans lequel il souligne diverses difficultés juridiques. Le Conseil constitutionnel se trouverait doté d'une nouvelle mission, celle de vérifier que les lois de finances sont conformes aux lois-cadres : on se demande sur quels critères il pourrait se fonder, s'agissant de la traduction financière d'orientations éminemment politiques ; en outre, on ne voit pas quelle serait la crédibilité et la légitimité du Conseil constitutionnel sur de tels sujets, sauf à réformer totalement le mode de désignation de ses membres. Dans le même temps, ce projet tend à réduire substantiellement les pouvoirs des parlementaires – mais le rapporteur a heureusement déposé des amendements sur ce point.

Est-il utile de voter de nouvelles règles alors que celles qui existent ne sont pas respectées ? Ainsi, la durée de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été prorogée par la majorité, au mépris de la loi organique. De même, la majorité a fait fi en 2009 et en 2010 de la règle selon laquelle toute baisse d'impôt devait être compensée par une diminution équivalente des dépenses.

Ce texte est donc une mauvaise réponse à une vraie question, celle de la nécessaire réduction des déficits publics. La solution n'est pas dans un transfert du

pouvoir de décision du politique au juridique, mais au contraire dans une très ferme volonté politique de s'attaquer aux déficits, dont la majorité actuelle n'a pas fait la preuve jusqu'à présent.

M. Michel Hunault. Je soutiens totalement l'objectif de ce texte, ayant été moi-même l'auteur d'une proposition de loi organique du même ordre qui avait recueilli la signature de 150 députés, dont l'actuel ministre du budget.

Cependant, face à l'ampleur de la crise financière et économique sans précédent que nous traversons, j'ai été de ceux qui ont voté les plans de relance et autres mécanismes de soutien, qui ont aggravé les déficits. Je m'interroge donc sur l'indication figurant dans l'exposé des motifs du projet, selon laquelle « le Gouvernement s'est fermement engagé à respecter la trajectoire de déficits publics inscrite dans la loi de programmation des finances publiques, quelles que soient les conditions économiques. » Ne faudrait-il pas prévoir qu'en cas de circonstances exceptionnelles, il sera possible de conserver des marges de manœuvre ?

M. Étienne Blanc. Notre groupe soutiendra ce texte, sous réserve de l'adoption des modifications proposées par le rapporteur, notamment celles qui visent à ne pas démunir le Parlement de ses pouvoirs en matière budgétaire. Dans la situation de nos finances publiques, ce texte est indispensable : on ne peut pas vivre à crédit éternellement ; une loi-cadre, assortie d'un contrôle du Conseil constitutionnel, me paraît l'outil juridique le plus adapté pour mettre fin au laxisme.

M. le rapporteur. À Olivier Dussopt, je répondrai qu'il ne s'agit pas de figer les orientations politiques d'un moment, bien au contraire. En revanche, la majorité élue devra préciser la route qu'elle veut suivre. C'est à la majorité issue des urnes en 2012 que reviendra la tâche de définir une trajectoire pour les finances publiques, dans une loi-cadre qu'elle votera pour au moins trois ans. Quant aux collectivités locales, seul le monopole – que je vous propose de supprimer – constituerait une menace pour elles, notamment en dépouillant la commission des lois de ses compétences en matière de finances locales. Le dispositif des lois-cadres – minimum de recettes et plafond de dépenses – concerne l'État et la sécurité sociale ; les collectivités locales sont déjà dotées d'un dispositif vertueux de nature législative, selon lequel l'emprunt ne peut servir qu'à l'investissement.

À René Dosière, je rappelle que la baisse des impôts dont il a fait état a commencé sous le gouvernement Jospin. C'est une politique qui peut faire débat, dans une perspective de réduction des déficits publics.

Le Conseil constitutionnel n'aura pas de difficulté à exercer son contrôle : il ne s'agira pas d'un contrôle d'opportunité des recettes ou des dépenses, mais d'un contrôle de la conformité de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre – visant à vérifier que la majorité respecte les règles qu'elle s'est imposée à elle-même. La décision de validation sera peut-être

parfois assortie d'une réserve, invitant au vote de dispositions correctrices dans une prochaine loi de finances.

Je rassure Michel Hunault : en cas de crise, il sera loisible à la majorité de modifier la loi-cadre pour l'adapter aux circonstances. Cela signifie que le Gouvernement, pour sortir du « tunnel » qui avait été fixé, devra en faire voter l'autorisation par le Parlement, selon le jeu de la responsabilité politique au sens le plus noble.

Enfin, je suis d'accord avec Étienne Blanc : l'objectif de réduction des déficits publics doit être concilié avec le respect des droits du Parlement et du choix des citoyens. Les amendements que je vais vous soumettre, et qui résultent d'un travail en commun avec les rapporteurs des deux commissions saisies pour avis, permettent d'arriver à un texte équilibré.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 34 de la Constitution)

Création des 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, qui constitue le cœur du présent projet, vise à modifier l'article 34 de la Constitution, afin d'y introduire la notion de loi-cadre d'équilibre des finances publiques et de conférer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale le monopole de l'édition des règles applicables aux prélèvements obligatoires.

1.– Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques

En application du deuxième alinéa du 3^o du présent article, un vingt-et-unième alinéa serait inséré à l'article 34 de la Constitution :

« 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. ».

Cette disposition est directement inspirée par les recommandations du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus. Selon son rapport présenté en juin 2010, la création de cette nouvelle catégorie de loi vise à répondre à une triple lacune du droit actuel :

– l'inexistence dans notre législation d'un instrument assurant la primauté sur les lois financières annuelles de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre ;

– l'absence d'un instrument permettant un vote du Parlement sur nos engagements européens ;

– l'insuffisante portée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières.

La réforme consiste à supprimer les lois de programmation des finances publiques⁽¹⁾ créées lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (4^o du présent article) et à leur substituer des lois-cadres

(1) Sur ces lois de programmation, voir l'exposé général du présent rapport.

d'équilibre des finances publiques. Ces lois-cadres, dont l'existence serait obligatoire (articles 5 et 6 du présent projet), seraient discutées selon une procédure similaire à celle applicable aux lois de finances (articles 2 à 4, 7, 8 et 10) et feraient l'objet d'un contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel (article 9).

Ces nouvelles lois-cadres auraient vocation à « assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques ». Cette notion figure dans la Constitution depuis 2008, sous forme d'« objectif »⁽¹⁾. Elle désigne l'équilibre des comptes, présentés selon les règles de la comptabilité nationale, de l'ensemble formé par l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (collectivités territoriales et leurs établissements publics) et les administrations de sécurité sociale (régimes obligatoires de base de sécurité sociale, assurance-chômage, régimes obligatoires complémentaires de retraite). Est ainsi confirmé le principe d'un pilotage global des finances publiques, ayant vocation à transcender les logiques propres à chacune des différentes catégories d'acteurs.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques auraient un objet plus ambitieux que les actuelles lois de programmation. **Non seulement les lois-cadres continueraient à définir des « orientations pluriannuelles », mais elles fixeraient également des « normes d'évolution » des finances publiques.** Surtout, alors que les lois de programmation ont une portée indicative, la Constitution établirait **une hiérarchie entre les lois-cadres et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.** Saisi d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel pourrait donc sanctionner une absence de conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Le présent article précise cependant que seule une partie des lois-cadres sera juridiquement opposable au législateur financier annuel. Il reviendra en effet à une loi organique de déterminer « *celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* »⁽²⁾. C'est également le législateur organique qui fixera le contenu précis de ces lois-cadres et la « *période minimale qu'elles couvrent* ». Apprécier les conséquences exactes de la réforme constitutionnelle sur le pilotage des finances publiques suppose donc d'anticiper sur la future réforme organique. À cet effet, il convient de se reporter au rapport Camdessus et aux intentions du Gouvernement exprimées dans l'exposé des motifs du présent projet de loi constitutionnelle.

(1) Selon l'actuel avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, « 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 ».

(2) Probablement le législateur organique devra-t-il également préciser que la supériorité des lois-cadres sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ne s'étend ni aux lois de règlement, ni à la première partie des lois de financement de la sécurité sociale, qui ne font que rendre compte de l'exécution budgétaire passée.

Selon ces deux sources⁽¹⁾, **les dispositions des lois-cadres qui s'imposeraient aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale seraient constituées d'un plafond de dépenses et d'un plancher de recettes**, tous deux exprimés en euros constants pour chaque année de la période de programmation considérée.

Plus précisément, les lois-cadres devraient fixer, pour chaque année :

– **un plafond des dépenses de l'État**. Le périmètre des charges prises en compte serait probablement proche de celui de l'actuelle « norme de dépense »⁽²⁾. Il inclurait donc non seulement des dépenses *stricto sensu*, mais également les prélèvements sur les recettes de l'État au sens de l'article 6 de la LOLF ;

– **un plafond des dépenses de la sécurité sociale** entrant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agirait vraisemblablement, au-delà même des dépenses relevant de l'ONDAM, de l'ensemble des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ;

– **un plancher de recettes, défini comme le cumul des mesures nouvelles applicables aux prélèvements obligatoires**, c'est-à-dire comme le montant net des baisses et des hausses d'impôts et de prélèvements sociaux. En fonction de la situation financière, serait ainsi défini soit un niveau minimal d'amélioration, soit un niveau maximal de détérioration des comptes publics. À l'instar de la dernière loi de programmation des finances publiques⁽³⁾, le législateur-cadre fixerait *ex ante* l'impact annuel des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire depuis une date donnée. Une telle définition exclurait les hausses et les baisses d'impôts locaux décidées par les collectivités territoriales, mais inclurait celles des cotisations sociales, puisque la fixation de leur taux relève du domaine réglementaire. À titre d'exemple, selon la loi de programmation du 28 décembre dernier, les mesures nouvelles votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2010 doivent, pour la seule année 2012, rapporter au moins trois milliards d'euros de prélèvements obligatoires supplémentaires.

La loi-cadre d'équilibre des finances publiques définirait ainsi, selon l'expression de M. Michel Camdessus, « *une trajectoire afférente à la composante discrétionnaire des finances publiques* »⁽⁴⁾, par opposition à ce que l'on nommera ici leur « composante subie ».

(1) *Qui diffèrent partiellement de ce que suggérait le 20 mai 2010 le Président de la République lors de la deuxième conférence sur le déficit* : « la réforme constitutionnelle prévoirait que chaque Gouvernement issu des urnes s'engage juridiquement, pour cinq ans, sur une trajectoire impérative de solde structurel, ainsi que sur la date à laquelle l'équilibre des finances des administrations publiques doit être atteint ».

(2) *Voir l'exposé général du présent rapport*.

(3) *Article 9 de la loi du 28 décembre 2010 précitée*. D'une manière plus générale, le rapport annexé à cette loi de programmation précise qu'elle « préfigure ce que pourraient contenir les futures lois-cadres s'agissant de l'effort structurel ».

(4) *Lettre au Premier ministre du 23 juin 2010 accompagnant la remise du rapport du groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques*.

Les lois-cadres ne seraient donc juridiquement contraignantes qu'à l'égard des facteurs d'évolution des finances publiques que l'État est susceptible de maîtriser, au moyen des instruments que constituent les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

S'il est moins lisible qu'un simple objectif de solde (un déficit nul à une date déterminée), ce dispositif se veut plus pertinent, car ciblé sur la réalité des choix opérés par les pouvoirs publics : **il s'agit d'imposer chaque année un effort structurel de redressement des finances publiques, abstraction faite des aléas de la conjoncture économique**. La mise en œuvre de cet effort structurel sera susceptible d'être contrôlée par le Conseil constitutionnel, lorsqu'il sera saisi de lois de finances ou de lois de financement de la sécurité sociale.

Afin d'apporter une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la loi-cadre, le Gouvernement suggère, à la suite du rapport Camdessus, que la future loi organique permette chaque année au législateur financier d'augmenter le plafond des dépenses ou de diminuer le plancher des mesures nouvelles de recettes à condition, respectivement, d'augmenter à due concurrence les mesures nouvelles de recettes ou de diminuer à due concurrence le niveau des dépenses. L'exposé des motifs du présent projet souligne que *« cette fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes »* permettra de *« garantir au législateur une certaine marge de manœuvre, tout en préservant l'effort global de redressement des finances publiques »*. Cette possibilité de compenser une hausse des dépenses par une hausse des recettes (ou, à l'inverse, une baisse des recettes par une réduction des dépenses) pourrait également être mise en œuvre en cours d'année, par l'intermédiaire d'une loi de finances rectificative ou d'une nouvelle loi de financement de la sécurité sociale.

À l'inverse, **les autres dispositions contenues dans les lois-cadres, telles que les diverses prévisions d'évolution des comptes publics⁽¹⁾, n'auraient qu'une portée programmatique**.

Ne seraient donc opposables au législateur financier annuel :

– ni les facteurs conjoncturels d'évolution des finances publiques. L'évolution des dépenses soumises aux plafonds précités serait en effet déterminée indépendamment des perspectives de croissance du PIB. Il appartiendra malgré tout au législateur organique de poser les règles applicables en cas d'évolution de l'inflation s'écartant sensiblement des prévisions⁽²⁾. Quant à l'évolution des recettes, elle serait appréhendée à travers la notion, déjà évoquée,

(1) *Prévisions (globales ou par catégorie d'administrations publiques) de déficit public, de dette publique, de dépenses publiques ou encore de prélèvements obligatoires. Devraient en outre probablement figurer parmi les dispositions dépourvues de normativité la plupart des « règles de gouvernance » évoquées dans l'exposé général du présent rapport (plafonds pluriannuels de crédits des missions du budget de l'État, évolutions programmées de l'ONDAM etc.). Le rapport Camdessus suggère de faire figurer tout ou partie de ces éléments dans un rapport annexé à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.*

(2) *Les objectifs de dépenses sont généralement déterminés en fonction de perspectives d'inflation. Les dépenses sociales sont, de surcroît, particulièrement sensibles à l'évolution des prix.*

de « mesure nouvelle », par opposition à l'évolution spontanée des impôts⁽¹⁾. En cas de ralentissement de la croissance, le législateur financier pourrait donc laisser jouer les stabilisateurs automatiques, sans être contraint par la loi-cadre de compenser la dégradation des recettes ;

– ni les facteurs d'évolution des finances publiques qui, sans être nécessairement conjoncturels, échappent au pilotage du législateur financier. C'est principalement le cas de la situation des finances locales (du fait du principe de libre administration des collectivités territoriales), des finances des organismes divers d'administration centrale (distincts de l'État, ceux-ci ne sont pas régis par les lois de finances) et des finances des administrations de sécurité sociale non couvertes par les lois de financement de la sécurité sociale (principalement l'assurance-chômage et les régimes de retraites complémentaires).

Pour séduisante qu'elle soit, la dichotomie entre composante discrétionnaire et composante subie des finances publiques sera cependant susceptible d'appréciations plus ou moins opportunes de la part des pouvoirs publics. Il suffira par exemple au législateur-cadre, en début de législature, d'intégrer des perspectives d'amélioration exogènes des finances publiques particulièrement optimistes pour réduire d'autant l'ampleur de l'effort structurel à programmer chaque année afin d'atteindre l'équilibre à l'échéance fixée dans la loi-cadre.

La seule limite juridique à une telle pratique réside dans le contrôle obligatoire qu'exercera le Conseil constitutionnel (article 9 du présent projet). Mais l'on mesure aisément toute la difficulté d'un tel contrôle qui, pour être exhaustif, devrait s'assurer non seulement du réalisme des prévisions économiques (croissance du PIB, élasticité des recettes etc.), mais aussi de la crédibilité des comportements attendus des différents acteurs publics – afin d'éviter par exemple que les efforts demandés au législateur financier ne soient minorés par des perspectives excessivement optimistes d'amélioration de la situation financière de l'assurance-chômage.

Il reviendrait également au législateur organique de fixer la période couverte par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui sera un paramètre essentiel du nouveau dispositif. L'avant-dernier alinéa du présent article prévoit que la loi organique décidera d'une « *période minimale* ».

Selon le Gouvernement, « *la période couverte par les lois-cadres devra être de trois ans au minimum. Comme l'a indiqué le Président de la République lors de la deuxième conférence sur le déficit, prévoir le vote d'une telle loi-cadre en début de législature, en couvrant une durée de cinq ans, serait adapté au*

(1) Alors qu'elle figurait dans l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux finances publiques, la notion de « mesure nouvelle » a disparu de la LOLF en 2001. Elle demeure néanmoins usuelle dans les documents budgétaires pour expliciter les prévisions de recettes. Elle s'oppose à l'évolution « spontanée » ou « tendancielle » des recettes fiscales, qui rend compte de l'évolution du produit de l'impôt à législation constante.

calendrier politique de nos institutions et permettrait de s'engager sur une politique budgétaire valant pour la durée d'une législature »⁽¹⁾. En tout état de cause, il demeurerait toujours possible de modifier une loi-cadre pour, à tout moment, remettre à plus tard la réalisation de certains efforts ou l'atteinte de certains objectifs.

Autre élément déterminant, **la périodicité de l'édiction et de la modification** des lois-cadres d'équilibre des finances publiques n'est pas fixée par le présent projet, qui se borne à prévoir leur existence obligatoire (articles 5 et 6).

Dans sa lettre au Premier ministre du 23 juin 2010 accompagnant la remise de son rapport, M. Michel Camdessus expose notamment la possibilité d'une « *durée triennale, assortie d'un mécanisme "glissant", calqué sur celui du programme de stabilité* ». La loi-cadre serait modifiée tous les ans pour y ajouter une année et ainsi faire en sorte que son horizon soit toujours triennal. En revanche, pour éviter que ne soient chaque année remises en cause les normes imposant l'effort structurel de redressement des finances publiques, le législateur organique pourrait exclure leur modification, sous réserve de certaines circonstances particulières. Le rapport Camdessus réserve ainsi les 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* »⁽²⁾.

Sur ce point, les intentions du Gouvernement divergent assez sensiblement du rapport Camdessus. Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de la Justice, « *les cas où une nouvelle [loi-cadre] s'avérerait nécessaire avant [son] échéance correspondraient à des situations très circonscrites : crise économique nécessitant un effort massif de relance comme en 2008-2009, circonstances exceptionnelles (catastrophe majeure, guerre), changement de majorité parlementaire. Hormis ces situations, adopter une nouvelle [loi-cadre] serait inutile, sinon contraire au principe de la réforme proposée. En effet, si la loi-cadre devait être révisée annuellement (dans ses dispositions s'imposant aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale comme dans les autres), elle ne constituerait pas une vraie contrainte sur les lois financières* ».

Pour votre rapporteur, s'il est nécessaire qu'une loi-cadre puisse toujours être modifiée au cours de son exécution (ne serait-ce que pour faire face à

(1) *Exposé des motifs du présent projet de loi de constitutionnelle.*

(2) *Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 15. Il est cependant loin d'être acquis que, compte tenu de la nouvelle rédaction des articles 34 et 46-1 de la Constitution, le législateur organique dispose du pouvoir de déterminer le rythme d'adoption des lois-cadres et les conditions dans lesquelles elles peuvent être modifiées. À titre de comparaison, rien dans la LOLF ne restreint aujourd'hui la faculté du législateur financier de modifier en cours d'année, par des lois de finances rectificatives, les dispositions de la loi de finances initiale.*

l'imprévu), des révisions trop fréquentes affaibliraient sa portée contraignante à l'égard des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Reste également posée la question de la période de l'année au cours de laquelle les projets de loi-cadre seront discutés. Selon le rapport Camdessus, « *la discussion de la [loi-cadre] interviendrait au printemps et pourrait remplacer l'actuel débat d'orientation budgétaire* »⁽¹⁾. Compte tenu du nouveau « semestre européen »⁽²⁾, il n'est toutefois pas certain qu'un tel calendrier puisse être mis en œuvre, ce qui conduirait alors à discuter les projets de loi-cadre à l'automne, concomitamment à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale⁽³⁾. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, c'est effectivement une discussion à l'automne qui est actuellement privilégiée par le Gouvernement, y compris dans l'hypothèse d'une modification de la loi-cadre en cours d'exécution.

En définitive, au terme de la présente réforme, **aucune date de retour à l'équilibre des finances publiques ne serait fixée, ni dans la Constitution, ni dans la future loi organique**. Cette date devrait en revanche figurer dans toute loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ne serait-ce que pour permettre au Conseil constitutionnel de vérifier qu'elle s'inscrit bien dans l'objectif d'« *équilibre des comptes des administrations publiques* » prévu à l'article 34 de la Constitution⁽⁴⁾. Votre rapporteur précise que, compte tenu de l'état actuel des finances publiques, la date de retour à l'équilibre pourra éventuellement être fixée au-delà même de la période couverte par la loi-cadre.

Il appartiendra néanmoins au législateur organique de déterminer si cette date de retour à l'équilibre doit être considérée comme une disposition s'imposant aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. La logique sous-tendant le rapport Camdessus incline plutôt à voir dans cette date une simple prévision, dès lors que l'horizon de l'équilibre peut s'éloigner du seul fait d'une dégradation conjoncturelle, sans conséquence sur l'effort discrétionnaire de redressement consenti par les pouvoirs publics⁽⁵⁾. À l'inverse, faire figurer la date de retour à l'équilibre parmi les dispositions s'imposant au législateur financier aurait pour conséquence, en cas de difficulté à respecter cette date, soit d'obliger le législateur financier à amplifier l'effort structurel programmé, soit au contraire d'amener le législateur-cadre à intervenir afin de reporter cette date à plus tard.

(1) *Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques*, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, *Documentation française*, juin 2010, p. 13.

(2) *Voir le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi constitutionnelle*.

(3) *Voir les commentaires des articles 5 et 6 du présent projet de loi constitutionnelle*.

(4) *Sur le contrôle par le Conseil constitutionnel, voir le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi constitutionnelle*.

(5) *Le rapport Camdessus indique en ce sens qu'« il relèverait de la discrétion du législateur d'inscrire dans le rapport annexé à la [loi-cadre] la date à laquelle l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques mentionné à l'article 34 de la Constitution serait atteint » (Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 14).*

Ajoutons enfin que si les « *normes d'évolution* » des lois-cadres d'équilibre des finances publiques s'imposent aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale, cette hiérarchie ne produira ses effets pratiques qu'au moment de l'élaboration de ces lois financières annuelles. En l'état du dispositif proposé, **aucun mécanisme ne permet de garantir ni que ces normes soient effectivement respectées lors de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ni même qu'un éventuel écart à ces normes doive être rattrapé les années suivantes.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du Gouvernement, « *les dérapages ne pourront être consolidés en base et devront être compensés en construction budgétaire* ». Cette absence de « consolidation » est moins exigeante qu'une obligation de rattrapage : si, par exemple, une mesure nouvelle applicable à un impôt rapportait moins que prévu une année n , cette moins-value devra faire l'objet d'une compensation lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année $n+1$, dans le but de respecter le plancher de recettes fixé pour cette année $n+1$ dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques⁽¹⁾. Au contraire, un rattrapage consisterait à compenser non seulement les pertes de recettes induites l'année $n+1$, mais aussi les pertes de recettes subies l'année n .

À cet égard, le rapport Camdessus suggérerait de mettre en place un « *compte de contrôle* », qui enregistrerait les éventuels écarts par rapport à l'effort structurel de redressement des comptes publics programmé dans la loi-cadre. Des « *mesures correctrices* », c'est-à-dire des réductions de dépenses ou des augmentations de ressources, devraient être « *opérées dès l'année $n+1$. En cas de report d'une partie des corrections sur l'année $n+2$, le Gouvernement devrait apporter au Parlement les justifications de ce retard, et de toute manière s'interdire un report supplémentaire* »⁽²⁾. La crédibilité du dispositif exige que ces recommandations soient suivies d'effet.

Au total, le caractère contraignant du nouveau dispositif constitutionnel ne doit donc pas être surestimé. Sous la seule réserve du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel, c'est finalement le législateur – plus précisément le législateur-cadre – qui sera seul maître de la fixation de la date de retour à l'équilibre des finances publiques.

Afin de renforcer la portée de la réforme, votre commission a adopté trois amendements de votre rapporteur.

En premier lieu, **la période minimale couverte par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques serait explicitement fixée à trois années.**

(1) À supposer que la moins-value en question soit anticipée suffisamment tôt durant l'exécution de l'année n , de sorte qu'elle puisse être prise en compte, dès cette année n , lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année $n+1$. Dans le cas contraire, cette prise en compte serait reportée au projet de loi de finances pour l'année $n+2$.

(2) Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 17.

Cette durée correspond à celle de la programmation actuelle des dépenses de l'État, dans le cadre du budget triennal mis en place depuis 2008. S'agissant d'une période minimale, rien n'empêcherait les pouvoirs publics de retenir un horizon temporel long – par exemple celui d'une législature (soit cinq ans). En raison de la mention explicite de la durée minimale de trois ans, la Constitution préciserait par ailleurs que la modification de la loi-cadre demeure possible au cours de son exécution.

En deuxième lieu, en plus des « *normes d'évolution* » et des « *orientations pluriannuelles* », **le contenu des lois-cadres serait élargi aux « règles de gestion » des finances publiques**, afin de couvrir tout le champ des dispositions qui pourraient mériter d'y figurer. Entrerait par exemple dans cette catégorie la limitation du recours à l'emprunt de certains opérateurs de l'État, aujourd'hui prévue à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 ⁽¹⁾.

En dernier lieu, la portée contraignante des lois-cadres d'équilibre des finances publiques serait doublement renforcée.

D'une part, **la Constitution préciserait explicitement que les lois-cadres fixeront 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**. Faute d'une telle précision, il serait aisé pour le législateur organique, en cas de difficulté à respecter la loi-cadre, de venir opportunément « déclasser » les dispositions qui s'imposent aux lois financières en dispositions finalement non contraignantes.

Dans la rédaction proposée par votre commission, le maximum de dépenses et le minimum de recettes forment un ensemble, au sein duquel le législateur financier aura une marge de manœuvre : il pourra par exemple décider, une année donnée, de dépasser le plafond de dépenses fixé dans la loi-cadre à la condition d'augmenter d'autant le niveau minimal des recettes. En pratique, le maximum de dépenses pourra être décliné en un sous-plafond propre aux dépenses de l'État et un sous-plafond propre aux dépenses de la sécurité sociale. En outre, le législateur organique pourrait ériger d'autres dispositions des lois-cadres en normes s'imposant aux lois financières annuelles.

D'autre part, l'amendement adopté par votre commission pose **une obligation constitutionnelle de rattraper les écarts constatés en exécution**. Palliant une importante lacune du dispositif proposé par le Gouvernement, cette obligation garantira qu'un « dérapage » survenu une année donnée (surévaluation d'une ressource fiscale, sous-budgétisation d'une dépense etc.) fasse l'objet d'un rattrapage les années suivantes, dans des conditions qui seront précisées par la loi organique. Concrètement, cette dernière pourrait prévoir qu'un dépassement du plafond de dépenses (ou l'absence d'atteinte du plancher de recettes) constaté une

(1) Voir l'exposé général du présent rapport, II, B, 3.

année n devrait être compensé à due concurrence, soit l'année $n+1$ (année de la constatation définitive de l'écart), soit au plus tard l'année $n+2$.

Ainsi, le contrôle par le Conseil constitutionnel des lois financières annuelles consisterait non seulement à vérifier si celles-ci respectent l'objectif fixé dans la loi-cadre pour l'année à venir (contrôle *ex ante*), mais aussi à s'assurer qu'elles permettent de compenser les éventuels écarts survenus les années précédentes (contrôle *ex post*).

2.– Le monopole par les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale des mesures relatives aux prélèvements obligatoires

Les deuxième à sixième alinéas du présent article tendent à modifier l'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi, afin d'étendre les compétences exclusives du législateur financier.

Cette extension serait double : les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale se verraient attribuer une compétence législative exclusive en matière fiscale ; seules les lois de financement de la sécurité sociale pourraient désormais déterminer « *les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale* », c'est-à-dire les cotisations sociales.

a) Le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière fiscale

En application du futur vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, **seules des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pourraient fixer « les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature »**, alors que cette compétence appartient depuis 1958 à la loi en général ⁽¹⁾. En revanche, la ligne de partage des compétences entre domaine de la loi fiscale et domaine réglementaire ne serait en rien modifiée.

Votre rapporteur rappelle que les impositions de toute nature sont traditionnellement définies comme des prélèvements non volontaires, ne présentant le caractère ni d'une cotisation sociale, ni d'une rémunération pour service rendu, ni d'une sanction. Elles correspondent à l'ensemble des recettes fiscales, qu'elles bénéficient à l'État, à la sécurité sociale, aux collectivités territoriales ⁽²⁾ ou à d'autres personnes morales. Elles s'étendent également à

(1) Actuel cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution. D'un point de vue formel, on relèvera que le présent projet substitue le singulier au pluriel pour qualifier les impositions « de toute nature », s'alignant ainsi sur l'orthographe retenue dans la LOLF.

(2) Sur la fiscalité locale, voir également l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle.

certaines taxes et impositions dites « quasi fiscales » ou innommées, généralement affectées à des organismes distincts de l'État ⁽¹⁾.

Jusqu'à présent, si l'autorisation annuelle de percevoir les impositions de toute nature ne peut être délivrée que par la loi de finances ⁽²⁾, toutes les mesures relatives à ces impositions – à leur taux, leur assiette ou leurs modalités de recouvrement – appartiennent au domaine dit « partagé » entre lois ordinaires, lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale (par opposition au domaine dit « exclusif » de chacune de ces deux dernières lois).

Conformément à l'article 34 de la Constitution, une loi non financière peut donc parfaitement contenir des dispositions fiscales, y compris lorsqu'elles ont un effet immédiat sur l'exercice budgétaire en cours ⁽³⁾. En 1991, le Conseil constitutionnel jugeait par exemple : « *les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et (...) elles peuvent figurer aussi bien dans un texte de loi présentant ce caractère que dans un texte législatif qui en est dépourvu ; (...) il n'y a pas lieu à cet égard de distinguer selon que les dispositions en cause affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours ; (...) réserver aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année limiterait, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement, puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement* » ⁽⁴⁾.

C'est ainsi que, depuis le début de la présente législature, d'importants allègements fiscaux ont été consentis dans des lois ordinaires. La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a instauré un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt, diminué les droits de succession et de donation, créé une exonération d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires et réformé le bouclier fiscal. Plus récemment, la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a abaissé à 5,5 % le taux de TVA applicable dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.

Pour s'en tenir à la seule année 2010, plusieurs lois ordinaires ont comporté des dispositions fiscales, parmi lesquelles :

(1) Le tome I de l'annexe « voies et moyens » jointe au projet de loi de finances fournit chaque année la liste et l'évaluation par bénéficiaire des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État.

(2) Y compris les impositions affectées à la sécurité sociale comme la contribution sociale généralisée (CSG) ou la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). La loi de financement de la sécurité sociale se contente de récapituler les prévisions de recettes de ces impositions (article 34 de la LOLF et article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).

(3) Le Conseil constitutionnel réserve seulement l'hypothèse dans laquelle « les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances initiale s'écarte[raient] sensiblement des prévisions », ce qui appellerait alors le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative (décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, « Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat », considérant 38).

(4) Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, « Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier », considérants 5 et 6.

– la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent (instauration d’un droit fixe dû par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne ; allègement de la fiscalité sur les paris hippiques) ;

– la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (création de diverses nouvelles impositions) ;

– la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l’entrepreneur individuel à responsabilité limitée (possibilité d’option pour l’imposition à l’impôt sur les sociétés) ;

– la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement (crédit d’impôt sur le revenu au titre des dépenses réduisant la vulnérabilité des habitations à des aléas technologiques ; allègements de taxe foncière sur les propriétés bâties pour le logement social ; allègements fiscaux en faveur des aires de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine) ;

– la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche (prolongation du remboursement partiel de la taxe sur la consommation des produits énergétiques ; réduction d’impôt sur le revenu pour investissements, travaux forestiers et gestion de parcelles forestières ; diverses autres dépenses fiscales) ;

– la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l’électricité (réforme de la fiscalité de la consommation finale d’électricité).

L’institution d’un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière fiscale est une idée émise à plusieurs reprises ces dernières années, dans le but de donner davantage de cohérence à la gestion des prélèvements obligatoires⁽¹⁾. Plus précisément, il s’agit d’éviter que des allègements d’impôts, présentant généralement la forme de dépenses fiscales⁽²⁾, ne soient accordés dans des lois ordinaires ciblant un secteur économique ou une zone géographique déterminés, sans s’intégrer dans une stratégie fiscale et budgétaire d’ensemble.

On se gardera cependant de surestimer l’impact d’une telle mesure sur la réduction du déficit budgétaire, l’essentiel des baisses d’impôts décidées ces dix dernières années étant le fruit de mesures prises dans des lois de finances ou de

(1) Voir par exemple le rapport de M. Olivier Fouquet, Améliorer la sécurité juridique des relations entre l’administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, *Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, juin 2008, p. 12*. D’autres propositions de moindre ampleur sont cependant avancées dans le rapport, par exemple l’exigence d’une validation par les lois de finances des dispositions fiscales votées dans des lois ordinaires.

(2) Les dépenses fiscales sont définies 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 résulterait de l’application de la norme, c’est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français.

financement de la sécurité sociale. À titre d'exemple, plus de la moitié de l'impact budgétaire des mesures nouvelles ayant diminué l'impôt sur le revenu depuis 2000 s'explique, non par la création de niches fiscales, mais par des réformes du barème effectuées dans des lois de finances ⁽¹⁾. Cette proportion s'établit aux deux tiers si l'on ajoute l'impact budgétaire de la prime pour l'emploi, dont la création par une loi ordinaire est purement circonstancielle ⁽²⁾.

Plus largement, selon les données recueillies par votre rapporteur auprès du Gouvernement, sur l'ensemble des mesures nouvelles relatives aux recettes fiscales de l'État adoptées ces dix dernières années (2000-2009), l'impact budgétaire des mesures prises dans des lois non financières est inférieur à 16 %. L'essentiel des allègements d'impôts, soit plus de 84 % de l'impact cumulé des mesures nouvelles, est donc imputable à des lois de finances ou à des lois de financement de la sécurité sociale ⁽³⁾.

Tout en prônant l'institution d'un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires, le rapport Camdessus s'avère singulièrement peu développé sur la question. Y sont essentiellement reproduits les arguments avancés par deux membres du groupe de travail, MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, respectivement président et rapporteur général de la commission des finances du Sénat, pour qui cette mesure est « *la clé de l'ensemble du processus* » : « *chaque mesure coûteuse serait appréciée non seulement au regard de ses effets sectoriels mais également sur le solde des administrations publiques* » ⁽⁴⁾.

En sens inverse, en 2008, la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les dépenses fiscales s'était montrée très réservée à l'égard du monopole des lois de finances en matière fiscale. La mission considérait qu'une telle réforme « *porterait atteinte au droit d'initiative des parlementaires en interdisant toute disposition fiscale dans une proposition de loi et tout amendement fiscal à un projet ou à une proposition de loi ordinaire* » et qu'« *une règle stricte consistant à réserver les dispositions fiscales aux lois de finances empêcherait d'utiliser la fiscalité à des fins contra-cycliques : il faudrait attendre la promulgation de la prochaine loi de finances pour qu'entrent en vigueur les mesures fiscales destinées à répondre à la conjoncture* » ⁽⁵⁾.

(1) Données issues du rapport d'information de M. Gilles Carrez préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2011, n° 2689, juin 2010, p. 10.

(2) La loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi est consécutive à la censure par le Conseil constitutionnel (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000) de la réduction dégressive de CSG et de CRDS figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

(3) Sur environ 68 milliards d'euros de baisses d'impôts consenties de 2000 à 2009 (hors mesures de relance liées à la crise économique), 57 milliards d'euros sont imputables à des mesures prises dans des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, tandis que 11 milliards d'euros découlent de mesures prises dans des lois ordinaires.

(4) Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 19.

(5) Rapport d'information de la commission des finances sur les niches fiscales présenté par MM. Didier Migaud, Président, Gilles Carrez, Rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno, n° 946, juin 2008, p. 32.

De façon comparable, au cours des travaux parlementaires consacrés à la révision constitutionnelle de 2008, l'Assemblée nationale avait, à l'initiative de votre commission, supprimé un dispositif – de moindre ampleur que celui aujourd'hui proposé – de validation par les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales prises dans des lois ordinaires. À cette occasion, votre rapporteur avait souligné que « *les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont des projets de loi moins favorables à l'initiative parlementaire que les autres textes législatifs. La pratique du vote bloqué et celle de la seconde délibération sont utilisées fréquemment pour ces projets. Qui plus est, dans le cadre de la présente révision, il est prévu que les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, à la différence des autres projets de loi, seront examinés en séance publique dans le texte du Gouvernement, et non dans celui de la commission (...). De ce point de vue, la disposition introduite au Sénat ne fera que contribuer à affaiblir un peu plus le pouvoir des parlementaires en matière de fiscalité* »⁽¹⁾.

La pratique récente est d'ailleurs loin d'infirmar cette dernière analyse. Le regroupement dans les seuls textes financiers de l'ensemble des réformes fiscales n'est pas nécessairement un gage de qualité du débat parlementaire. Saisi du dernier projet de loi de finances rectificative pour 2010, le Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Gilles Carrez, écrivait ainsi : « *non seulement les textes financiers ne bénéficient pas des délais accordés aux autres textes par le nouveau règlement de l'Assemblée, mais leur examen doit être réalisé dans des conditions de plus en plus contraintes. Le projet de loi de finances pour 2011 a été déposé le 29 septembre, laissant moins de quinze jours à la commission des Finances pour travailler sur un texte particulièrement dense qui comprenait notamment une grande partie des mesures fiscales relatives à la sécurité sociale. Le présent projet de loi a été déposé avant même que l'examen de ce premier texte ne soit terminé et prévoit plusieurs réformes lourdes – de la fiscalité des sociétés de personnes, de la fiscalité de l'urbanisme, des valeurs locatives foncières des locaux professionnels – que l'Assemblée ne pourra examiner que pressée par le temps* »⁽²⁾.

Si elle était confirmée, l'instauration du monopole proposé au présent article devrait donc absolument s'accompagner d'un renouvellement des pratiques gouvernementales. Pour préserver la qualité du débat législatif et permettre une analyse en profondeur des projets de réforme fiscale, il est probable que devienne plus courant le dépôt de projets de loi de finances rectificative au premier semestre⁽³⁾ – sauf à concentrer sur les seuls derniers mois de l'année, dans des

(1) Jean-Luc Warsmann, *Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, deuxième lecture, juillet 2008, n° 1009, p. 111.*

(2) M. Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi finances rectificative pour 2010, n° 2998, décembre 2010, p. 9.*

(3) *Au-delà de l'inflation récente, essentiellement due à la crise, des collectifs budgétaires, votre rapporteur rappelle qu'un seul projet de loi de finances rectificative est généralement déposé par le Gouvernement chaque année, à la mi-novembre.*

délais spécialement contraints, l'ensemble des débats sur la fiscalité. Il serait également indispensable de maintenir l'obligation organique de fournir des « *évaluations préalables* » des mesures fiscales contenues dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, quoique la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale ne puisse s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour de ces textes en cas d'évaluation insuffisante ⁽¹⁾.

b) Le monopole des lois de financement de la sécurité sociale en matière de cotisations sociales

En plus du monopole – partagé avec les lois de finances – dont elles bénéficieraient désormais en matière d'impositions de toute nature, **les lois de financement de la sécurité sociale deviendraient seules compétentes pour déterminer « les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale »** (futur vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution).

Ces « *autres ressources* » sont principalement les **cotisations sociales** qui, en dépit de la fiscalisation croissante de la protection sociale, représentent plus des deux tiers des recettes des organismes de sécurité sociale. Ainsi, en 2011, sur les 427 milliards d'euros de recettes de l'ensemble des régimes de base de la sécurité sociale, les cotisations devraient représenter 272 milliards d'euros (soit 67 %), tandis que la CSG et les autres impôts affectés à la sécurité sociale – qui constituent des impositions de toute nature – compteraient pour 119 milliards d'euros (soit 28 %).

En conséquence du présent projet de loi constitutionnelle, **le législateur ordinaire demeurerait compétent en matière de sécurité sociale** (par exemple pour modifier son organisation ou pour créer ou réformer des prestations sociales), **mais il ne pourrait plus adopter de dispositions affectant ses recettes** – qu'il s'agisse d'impositions affectées (domaine exclusif des lois de finances et de financement de la sécurité sociale) ou de cotisations sociales (domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale). Le futur dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoirait en ce sens que la loi ordinaire détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale, « *sous réserve du vingtième alinéa* » du même article, relatif au domaine de compétence des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

En revanche, à l'instar du monopole en matière fiscale, le présent projet de loi constitutionnelle ne prétend pas modifier la ligne de partage des compétences entre domaine législatif et domaine réglementaire. Les taux des cotisations

(1) Les *évaluations préalables* (le terme d'« *étude d'impact* » ayant été écarté en matière de lois financières) ne sont actuellement requises que pour les articles des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale relevant du domaine partagé avec les lois ordinaires (article 51 de la LOLF et article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction issue de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution).

sociales demeureraient donc fixés par voie réglementaire⁽¹⁾. La loi – désormais réduite à la seule loi de financement de la sécurité sociale – continuerait à fixer les « *principes fondamentaux* » applicables aux cotisations sociales, c'est-à-dire les règles d'assujettissement, les principales règles régissant l'assiette, les éventuelles exonérations et le partage entre cotisations patronales et cotisations salariales.

Comme en matière fiscale, **le principal intérêt de la réforme réside donc dans le regroupement dans un seul type de texte des mesures législatives affectant les ressources de la sécurité sociale. Il s'agit plus particulièrement de prévenir la multiplication des « niches sociales »**, c'est-à-dire des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette s'appliquant à des cotisations sociales.

En plus des allègements généraux de cotisations sociales mis en place depuis le début des années 1990, la réforme s'appliquerait aux exonérations dites « ciblées » de cotisations (sur des catégories d'emploi, des zones géographiques ou des secteurs d'activité), mais aussi aux abattements d'assiette sur certains types de rémunération (épargne salariale, aides directes aux salariés, indemnités de rupture du contrat de travail etc.).

Depuis 2005, seules des lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de ce type sans que les pertes de recettes correspondantes pour la sécurité sociale ne soient compensées par l'État⁽²⁾. Mais le législateur ordinaire peut également édicter de telles mesures, à condition qu'elles soient compensées aux organismes de sécurité sociale ou qu'une loi de financement de la sécurité sociale ne vienne postérieurement décider du contraire. À titre d'exemples :

– la loi précitée du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a instauré des exonérations de cotisations sociales destinées à encourager les heures supplémentaires (mesure compensée à la sécurité sociale) ;

– la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a mis en place, en plus d'incitations fiscales, des exonérations de cotisations sociales au profit des « auto-entrepreneurs » (mesure compensée à la sécurité sociale) ;

– la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a prévu des exonérations de cotisations sociales sur le « *bonus*

(1) Voir par exemple la décision du Conseil constitutionnel n° 60-10 L du 20 décembre 1960. La variation des recettes résultant d'une modification réglementaire des taux serait en revanche prise en compte dans le plancher de recettes prévu dans la loi-cadre d'équilibre des finances publiques (voir supra, 1).

(2) Depuis la modification de la LOLFSS en 2005, le IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose que « seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base ». Cette disposition s'applique également : à toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'ONDAM ; à toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ; à toute modification des mesures non compensées à la date d'entrée en vigueur de la LOLFSS.

exceptionnel » que peuvent verser certains employeurs à leurs salariés dans les collectivités d'outre-mer (mesure non compensée à la sécurité sociale, en application de l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010) ;

– la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique a créé des exonérations de cotisations sociales en faveur des organismes accueillant des volontaires pour effectuer un tel service (mesure compensée à la sécurité sociale).

À l'issue de la présente réforme, **seules des lois de financement de la sécurité sociale pourraient créer ou modifier des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette s'appliquant à des cotisations sociales**, que ces mesures fassent ou non l'objet d'une compensation aux organismes de sécurité sociale.

La compétence exclusive donnée aux lois de financement de la sécurité sociale en matière de cotisations sociales devrait également avoir pour conséquence de réduire le domaine des lois de finances. À titre d'illustration, une réforme du régime d'incitation en faveur des heures supplémentaires mis en place par la loi du 21 août 2007 précitée nécessiterait le vote tant d'une loi de finances (pour modifier la réduction d'impôt sur le revenu) que d'une loi de financement de la sécurité sociale (pour modifier les exonérations de cotisations sociales). De la même façon, il ne serait par exemple probablement plus possible dans une loi de finances de réduire les exonérations de cotisations sociales dans les zones franches urbaines (ZFU), alors pourtant qu'une telle réduction a des conséquences directes sur les crédits budgétaires à ouvrir en loi de finances (en raison des économies faites par l'État sur les compensations financières dues à la sécurité sociale) ⁽¹⁾.

c) Les conséquences sur l'initiative législative

L'institution du monopole proposé au présent article aurait des conséquences différenciées sur le droit d'initiative du Gouvernement et des parlementaires.

S'agissant du Gouvernement, le présent article élèverait au niveau constitutionnel une pratique d'ores et déjà en vigueur depuis la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale.

À l'issue de la deuxième conférence sur le déficit, qui s'est tenue le 20 mai 2010, le Premier ministre a en effet souhaité modifier la pratique gouvernementale sans attendre la révision constitutionnelle à venir. Il est ainsi demandé à l'ensemble des membres du Gouvernement « *de ne plus insérer de dispositions fiscales ou qui affectent les recettes de la sécurité sociale dans les projets de loi*

(1) Voir par exemple l'article 190 de la loi de finances initiale pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008).

ordinaires préparés par votre département » ministériel et de donner à avis négatif à l'introduction de telles mesures par voie d'amendement parlementaire, y compris dans des propositions de loi.

Naturellement, **ériger cette simple pratique en véritable règle constitutionnelle permettra au Conseil constitutionnel de censurer des dispositions introduites par le Gouvernement dans des textes non financiers** – soit dès le dépôt d'un projet de loi, soit par voie d'amendement à un projet ou à une proposition de loi.

S'agissant de l'initiative parlementaire, les conséquences de la révision constitutionnelle seraient plus contraignantes encore. Les parlementaires pourraient être privés du pouvoir :

- de déposer des propositions de loi contenant des mesures fiscales ;
- de déposer, sur des textes non financiers, des amendements contenant des mesures fiscales ;
- de déposer des propositions de loi contenant des mesures relatives aux ressources non fiscales de la sécurité sociale, c'est-à-dire aux cotisations sociales ;
- de déposer, sur des textes autres qu'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, des amendements contenant des mesures relatives aux ressources non fiscales de la sécurité sociale.

La recevabilité de telles initiatives devrait logiquement être vérifiée dans les mêmes conditions que l'actuel contrôle par les instances parlementaires ⁽¹⁾ de la recevabilité financière des propositions de loi et des amendements parlementaires. Ce contrôle s'effectue en effet non seulement au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution, mais aussi de l'ensemble des « *dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale* » ⁽²⁾.

Dès lors que ces deux lois organiques devront tirer les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 34 de la Constitution sur la définition du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ⁽³⁾, toute proposition de loi et tout amendement parlementaire à un texte non financier prétendant empiéter sur ce domaine exclusif devraient être considérés comme des « cavaliers » et, partant, être sanctionnés dès leur dépôt ⁽⁴⁾. Votre rapporteur souligne cependant qu'en pratique, le contrôle des « cavaliers » opéré aujourd'hui

(1) Ainsi que, le cas échéant, par le Conseil constitutionnel.

(2) Dernier alinéa de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale. Des dispositions comparables sont prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article 24 et aux deuxième et troisième alinéas de l'article 45 du Règlement du Sénat.

(3) Articles 34 et 35 de la LOLF ; article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

(4) Rappelons que la jurisprudence du Conseil constitutionnel exige que le contrôle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires soit systématique et a priori (décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, « LOLFSS »).

par les instances parlementaires n'intervient dès le stade du dépôt que pour les seuls amendements – tout empiètement sur le domaine exclusif des lois financières entraînant leur irrecevabilité. Dès lors, la question de la recevabilité du dépôt de propositions de loi qui contiendraient des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales demeure ouverte. Mais, à supposer même que ce dépôt soit possible, de telles propositions de loi se heurteraient à la possibilité de soulever leur irrecevabilité « à tout moment »⁽¹⁾ après leur mise en distribution. Elles s'exposeraient également, en tout état de cause, à une censure du Conseil constitutionnel.

Par conséquent, l'initiative parlementaire en matière fiscale ne pourrait désormais plus prendre la forme que d'amendements à des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, c'est-à-dire à des textes d'initiative gouvernementale⁽²⁾. De même, l'initiative parlementaire en matière de cotisations sociales ne pourrait plus prendre la forme que d'amendements à des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Accessoirement, l'interdiction de toute disposition fiscale dans des textes législatifs ordinaires pose des problèmes d'articulation avec les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires.

S'agissant de la recevabilité financière des propositions de loi, l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit le refus du dépôt, par le Bureau de l'Assemblée nationale ou par une délégation de celui-ci, des propositions de loi pour lesquelles « *il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution* ». En pratique, comme l'écrivait en 2006 le président de la commission des finances, M. Pierre Méhaignerie, « *il n'est pourtant pas rare de noter le dépôt de propositions de loi manifestement irrecevables, comportant par exemple une aggravation de charge compensée par un "gage". En effet, la délégation du Bureau chargée d'examiner la recevabilité financière, se conformant à la tradition parlementaire antérieure à 1958 qui autorisait la compensation d'une charge, a des critères d'appréciation plus souples que ceux qui sont appliqués par la commission des Finances, et ce afin de ne pas empêcher tout dépôt de propositions de loi. En pratique, aucun dépôt n'est donc aujourd'hui refusé, les auteurs des propositions de loi litigieuses étant invités à les "gager" si l'irrecevabilité est évidente, afin de bien identifier les conséquences financières de leurs initiatives* »⁽³⁾. Un tel « gage », qui prend systématiquement la forme d'une majoration d'impositions de toute nature (par exemple la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs), ne serait plus admissible à l'issue de la présente réforme. Afin de ne pas restreindre à l'excès l'initiative parlementaire, il serait alors souhaitable que le Bureau de l'Assemblée nationale fasse évoluer ses conditions d'appréciation de la

(1) Quatrième alinéa de l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Les articles 39, 47 et 47-1 de la Constitution interdisent en effet le dépôt de propositions de loi de finances et de propositions de loi de financement de la sécurité sociale.

(3) Rapport d'information au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale, juillet 2006, n° 3247, p. 13.

recevabilité au dépôt des propositions de loi – sans préjudice de la possibilité d’opposer l’article 40 de la Constitution « *à tout moment* »⁽¹⁾ après leur mise en distribution.

S’agissant de la recevabilité financière des amendements parlementaires, le monopole conféré aux lois de finances en matière fiscale pourrait rendre difficile, sinon impossible, le maintien des pratiques actuelles en matière de « gage » d’amendements portant sur des textes ordinaires et entraînant la diminution de ressources publiques. Les « gages » actuellement présentés dans ce type d’amendements afin de maintenir le niveau global des recettes publiques consistent très généralement en des augmentations d’impositions de toute nature. Ces dernières échappant désormais à la compétence du législateur ordinaire, une application stricte des nouvelles dispositions constitutionnelles pourrait conduire à empêcher le dépôt de tout amendement à un projet ou à une proposition de loi ordinaire qui aurait pour effet de réduire des recettes publiques, quand bien même celles-ci relèveraient du domaine partagé entre lois financières et loi ordinaire⁽²⁾. Concrètement, la réduction d’une recette non fiscale ou la majoration d’un prélèvement sur recettes (par exemple la dotation globale de fonctionnement) ne pourraient ainsi plus être « gagées » par une augmentation d’impôt. Sauf à inventer un autre type de « gage », de tels amendements seraient donc irrecevables au regard de l’article 40 de la Constitution.

Pour toutes ces raisons, **vo**tre commission a adopté un amendement de votre rapporteur supprimant l’instauration d’un monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires. Les difficultés posées par cette réforme apparaissent d’autant plus excessives que le monopole est rendu inutile par l’existence même du nouveau 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 calcul des mesures nouvelles de recettes, ce qui obligera la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale à en tenir compte pour se conformer au plancher fixé dans la loi-cadre. La présence dans des lois ordinaires de mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales ne constitue donc pas une « fuite » par rapport à la norme d’évolution des finances publiques définie dans la loi-cadre.

*
* *

La Commission est saisie de l’amendement CL 6 du rapporteur.

(1) Quatrième alinéa de l’article 89 du Règlement de l’Assemblée nationale.

(2) Par hypothèse, les diminutions de recettes en question ne pourraient plus concerner ni les impositions de toute nature, ni les cotisations sociales.

M. le rapporteur. C'est l'amendement visant à supprimer le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° 1) à l'unanimité.

Elle examine ensuite l'amendement CL 7 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de la fixation d'une durée minimale de trois ans pour les lois-cadres.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 2).

La Commission adopte l'amendement de précision CL 8 (amendement n° 3) du rapporteur.

La Commission examine l'amendement CL 9 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de la réécriture des dispositions relatives aux lois-cadres.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 4).

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2

(art. 39 de la Constitution)

Priorité d'examen par l'Assemblée nationale des lois-cadres d'équilibre des finances publiques

Cet article vise à conférer à l'Assemblée nationale, directement issue du suffrage universel, un droit de priorité pour l'examen des futures lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Il s'agit de soumettre les projets de loi-cadre à la même règle, prévue au deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, que celle applicable aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. **Les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques devront donc être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.**

Votre rapporteur rappelle que la priorité d'examen de l'Assemblée nationale s'étend également aux amendements présentés par le Gouvernement aux textes concernés. Le Conseil constitutionnel a par exemple jugé en 2006 qu'« *il résulte des obligations particulières de procédure prévues par [les articles 39 et 47-1 de la Constitution] que les amendements du Gouvernement introduisant des mesures nouvelles dans une loi de financement de la sécurité sociale doivent en premier lieu être soumis à l'Assemblée nationale* »⁽¹⁾.

(1) Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 ».

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3

(art. 42 de la Constitution)

Discussion en séance publique sur le texte du Gouvernement – Absence de délai minimal d'examen

Cet article tend à appliquer aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques les mêmes règles de discussion en séance publique que celles applicables aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

La discussion des projets de loi-cadre serait ainsi exclue du bénéfice de deux des innovations introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

D'une part, **leur discussion en séance publique devant la première assemblée saisie s'engagerait sur le texte du Gouvernement**, et non sur le texte adopté par la commission parlementaire – en l'occurrence la commission des finances. La même règle s'applique actuellement aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets de révision constitutionnelle (deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution).

D'autre part, **la discussion en première lecture des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques ne serait pas soumise aux délais prévus au troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution** (six semaines entre le dépôt du projet et son examen en séance par la première assemblée ; quatre semaines entre sa transmission à la deuxième assemblée et son examen en séance). Le régime des lois-cadres serait donc, sur ce point, identique à celui des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets relatifs aux états de crise (quatrième alinéa du même article).

*

* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4

(art. 46-1 [nouveau] de la Constitution)

Modalités de vote des lois-cadres d'équilibre des finances publiques

Cet article vise à soumettre les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à des modalités de vote s'inspirant de celles applicables aux projets de loi de finances.

À cet effet, serait inséré un nouvel article 46-1 dans la Constitution, avant les articles 47 et 47-1 relatifs, respectivement, au vote des projets de loi de finances et au vote des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Ce nouvel article 46-1 renvoie à une loi organique le soin de préciser les conditions de vote des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. La répartition des compétences entre la Constitution et la loi organique (à laquelle renvoient tant le nouvel article 34 que le nouvel article 46-1) serait donc identique à celle retenue en matière de lois de finances et de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

Le nouvel article 46-1 de la Constitution dispose en outre que « *si le Gouvernement le décide, il est fait application de la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 47* ». Ce renvoi a une double conséquence.

D'une part, il permet au Gouvernement de mettre fin à la discussion d'un projet de loi-cadre par l'Assemblée nationale si celle-ci ne s'est pas prononcée dans les quarante jours suivant son dépôt. Le projet est alors transmis au Sénat, qui dispose d'un délai maximum de quinze jours.

L'analogie avec les projets de loi de finances n'est néanmoins pas totale. Une pratique constante depuis le début de la V^e République consiste en effet, d'un commun accord entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, à commencer à faire courir le délai de quarante jours, non pas à compter du dépôt du projet de loi de finances de l'année, mais à compter d'une lettre du Premier ministre adressée au Président de l'Assemblée nationale récapitulant les annexes budgétaires ayant un caractère obligatoire. Un tel mécanisme permet en pratique de ne pas imputer sur le délai de quarante jours le temps nécessaire à l'examen du projet de loi de finances par la commission des finances. Par exemple, 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.

Dans ces conditions, la transposition aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques des délais prévus au deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution pourrait conduire à ce que ces lois soient soumises à un délai d'examen par l'Assemblée nationale inférieur à celui dont bénéficient en pratique les projets de loi de finances de l'année. *A priori*, une telle dissymétrie ne devrait néanmoins pas poser de difficultés insurmontables, dès lors que le contenu des

(1) La loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a été adoptée sur le fondement des articles 34 et 47 de la Constitution ; la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (dont les dispositions figurent aux articles L.O. 111-3 et suivants du code de la sécurité sociale) a été adoptée sur le fondement des articles 34 et 47-1 de la Constitution.

futures lois-cadres ne saurait justifier une durée d'examen aussi longue que celle des projets de loi de finances de l'année ⁽¹⁾.

D'autre part, **le renvoi au deuxième alinéa de l'article 47 limite à une seule lecture dans chaque assemblée l'examen des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**. Le parallélisme avec les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale n'est cependant pas parfait : alors que ces dernières bénéficient, de droit, de la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution ⁽²⁾, tel ne serait le cas des projets de loi-cadre qu'à la condition que « *le Gouvernement le décide* ».

En pratique, le présent article permettra donc au Gouvernement de décider, au cas par cas, de l'application de la procédure accélérée, sans que les conférences des présidents des deux assemblées puissent s'y opposer dans les conditions prévues, depuis 2008, à l'article 45 de la Constitution.

Selon l'exposé des motifs, les dispositions du présent article « *doivent en particulier 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* ». Si un collectif budgétaire devait être adopté en urgence, il importe effectivement que, le cas échéant, la modification de la loi-cadre couvrant l'exercice budgétaire concerné puisse intervenir dans les délais adéquats ⁽³⁾.

*

* *

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Article 5

(art. 47 de la Constitution)

Subordination de l'adoption des lois de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques

Cet article vise à subordonner l'adoption d'une loi de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

(1) *Ne serait-ce que parce que les lois-cadres ne comporteront pas l'équivalent de l'examen des crédits de chacune des missions de l'État, proposés dans la deuxième partie du projet de loi de finances de l'année.*

(2) *Les articles 47 et 47-1 de la Constitution disposent en effet qu'après l'examen en première lecture par le Sénat, « il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45 ». L'article 40 de la LOLF et l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale en tirent les conséquences en prévoyant un examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale « selon la procédure d'urgence » (devenue « procédure accélérée » en 2008) prévue à l'article 45 de la Constitution.*

(3) *Rappelons que les délais prévus au deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution sont applicables aux projets de loi de finances rectificative (Conseil constitutionnel, décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986 ; article 40 de la LOLF).*

Tout comme l'article 6, **le présent article rend obligatoire l'édition de lois-cadres d'équilibre des finances publiques**. Il s'agit d'une différence supplémentaire avec les actuelles lois de programmation des finances publiques prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui sont des instruments facultatifs pour les pouvoirs publics.

Le 1^o du présent article tend à ajouter à l'article 47 de la Constitution qu' « *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* ». La notion de « *loi définitivement adoptée* » figure d'ores et déjà à l'article 10 de la Constitution, relatif à la promulgation des lois. Une loi de finances doit être considérée comme définitivement adoptée lorsqu'elle a fait l'objet d'un vote du Sénat conforme en tout point au texte de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, lorsque les deux assemblées ont adopté le texte, éventuellement amendé, élaboré par la commission mixte paritaire ou lorsque l'Assemblée nationale a statué définitivement en application du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution. Quant à la condition d'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques, il faut la considérer comme satisfaite dès lors qu'a été promulguée une telle loi, la promulgation étant, par définition, l'acte par lequel le Président de la République atteste de l'existence d'une loi.

En conséquence, le présent article n'empêcherait nullement que la discussion d'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques ait lieu concomitamment à la discussion du projet de loi de finances de l'année suivante. Il suffirait d'organiser la discussion de chacun de ces deux textes de telle manière que la loi-cadre soit promulguée avant l'adoption définitive de la loi de finances.

Le 2^o du présent article tire les conséquences rédactionnelles du 1^o, en précisant que les délais mentionnés au deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution concernent les projets de loi de finances ⁽²⁾.

Le 3^o du présent article précise **la procédure à suivre dans l'hypothèse où une loi de finances ne pourrait être adoptée faute de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**. Logiquement, il serait alors fait application de la procédure applicable lorsqu'un dépôt tardif de la loi de finances empêche sa promulgation avant le début de l'exercice budgétaire. Dans ce cas, le quatrième alinéa de l'article 47 dispose que « *le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés* ». Cette procédure, qui n'a été utilisée qu'en 1962 ⁽³⁾, est détaillée à l'article 45 de la LOLF ⁽¹⁾.

(1) Rare, ce cas de figure peut être illustré par la première loi de finances rectificative pour 2008 du 16 octobre 2008 (n° 2008-1061).

(2) Rappelons cependant que l'article 4 du présent projet de loi constitutionnelle permet au Gouvernement d'étendre l'application de ces délais à un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

(3) À la suite du vote d'une motion de censure contre le gouvernement de Georges Pompidou. Sans être une conséquence nécessaire du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, une procédure similaire a également été mise en œuvre après la censure par le Conseil constitutionnel de la loi de finances pour 1980 (décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979).

En conséquence, lorsque la présente révision constitutionnelle et la loi organique relative aux lois-cadres seront en vigueur, il ne sera plus possible durant une année n , sous peine d'encourir une censure par le Conseil constitutionnel :

– d'adopter une loi de finances rectificative pour l'année n s'il n'existe pas de loi-cadre d'équilibre des finances publiques en vigueur couvrant cette année n . Sauf à ce que la future loi organique en décide autrement ⁽²⁾, la première loi-cadre d'équilibre devra donc couvrir l'année au cours de laquelle elle sera adoptée, afin de ménager la possibilité, jusqu'à la fin de cette année-là, d'adopter une loi de finances rectificative ;

– d'adopter une loi de finances initiale pour l'année $n+1$ s'il n'existe pas de loi-cadre d'équilibre des finances publiques en vigueur couvrant cette année $n+1$. Sauf à ce que la future loi organique en décide autrement ⁽³⁾, la première loi-cadre devra donc avoir été promulguée avant que ne soit définitivement adoptée la loi de finances pour l'année suivante. On observera, à titre de comparaison, qu'un tel calendrier n'a pas été respecté lors de l'adoption des deux lois de programmation des finances publiques. Du fait de la crise économique, la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 n'a été promulguée que le 9 février 2009. Quant à la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, elle a été promulguée le 28 décembre 2010, soit postérieurement à l'adoption définitive de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 (25 novembre 2010) et à l'adoption définitive de la loi de finances pour 2011 (15 décembre 2010).

En revanche, en rythme de croisière, **l'obligation d'existence d'une loi-cadre devrait être aisée à satisfaire** ⁽⁴⁾. Ainsi, il suffirait par exemple d'adopter une loi-cadre portant sur cinq années en début de législature pour satisfaire, jusqu'à la fin de celle-ci, à l'obligation prévue au présent article. Cette obligation serait encore plus aisément satisfaite si les recommandations du groupe de travail Camdessus sur la périodicité des lois-cadres étaient suivies. Le rapport Camdessus prône en effet une discussion annuelle des lois-cadres (discussion cependant limitée à certaines de leurs dispositions), afin de les prolonger chaque année d'un an supplémentaire ⁽⁵⁾. Dans un tel schéma, au moment de l'adoption de la loi de finances de l'année et de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale,

(1) « Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence ».

(2) *Comme elle le pourrait, conformément à l'article 13 du présent projet, relatif à l'entrée en vigueur de la réforme.*

(3) *Comme elle le pourrait, conformément à l'article 13 du présent projet, relatif à l'entrée en vigueur de la réforme.*

(4) *Voir également le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi constitutionnelle.*

(5) *Voir également le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle.*

il existerait nécessairement une loi-cadre applicable aux années concernées par ces deux textes (qu'il s'agisse soit de la loi-cadre promulguée l'année précédente, soit de la nouvelle loi-cadre promulguée cette année-là).

Au-delà des questions procédurales, **le présent projet de loi constitutionnelle consacre et prolonge la transformation connue ces dernières années par le principe d'annualité budgétaire**. D'un côté, il ne remet pas en cause le principe de valeur constitutionnelle⁽¹⁾ selon lequel l'autorisation budgétaire délivrée par la loi de finances n'est valable que pour une année. D'un autre côté, le présent projet prend acte de ce que la mise en œuvre de ce principe peut être conciliée avec le développement d'une gestion pluriannuelle des finances publiques, comme ont commencé à le démontrer les lois de programmation des finances publiques créées en 2008. La présente réforme pousse plus avant cette logique, le législateur financier étant désormais partiellement soumis aux dispositions pluriannuelles contenues dans les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 10 (amendement n° 5) et CL 11 (amendement n° 6) du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 5 **modifié**.*

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

Cet article vise à subordonner l'adoption d'une loi de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques. À l'instar de l'article 5, le présent article rend donc obligatoire l'édition de lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Le 1^o du présent article tend à ajouter à l'article 47-1 de la Constitution qu' « *il ne peut être adopté définitivement de loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée* ». Le 2^o en tire les conséquences rédactionnelles au deuxième alinéa du même article.

En conséquence, le présent article n'empêcherait nullement que la discussion d'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques ait lieu

(1) Voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 98-406 DC du 29 décembre 1998, « *Loi de finances rectificative pour 1998* », considérant 3 et n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, « *LOLF* », considérant 7.

concomitamment à la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sous réserve que la première soit promulguée avant l'adoption définitive de la seconde.

À la différence de l'article 5 du présent projet de loi constitutionnelle, aucune procédure particulière n'est prévue lorsque l'inexistence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques empêche l'adoption définitive d'une loi de financement de la sécurité sociale. Cette dissymétrie est inhérente aux lois de financement de la sécurité sociale qui, à l'inverse des lois de finances, ne sont pas indispensables : dès lors que leur absence n'empêcherait ni l'ordonnancement de dépenses ni l'encaissement de recettes par les organismes de sécurité sociale, aucune procédure d'urgence similaire à celle applicable au budget de l'État n'a été prévue à l'article 47-1 par le constituant de 1996 ⁽¹⁾.

On signalera un autre aspect spécifique aux lois de financement de la sécurité sociale : dès lors que, depuis 1996, ces lois ont toujours été conçues à la fois comme relatives au financement de l'année en cours et à celui de l'année suivante ⁽²⁾, ce sont ces deux années qui, en conséquence de l'article 47-1 modifié, devront être couvertes par une loi-cadre d'équilibre des finances publiques ⁽³⁾.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 12 (amendement n° 7) du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7

(art. 48 de la Constitution)

Inscription prioritaire à l'ordre du jour des lois-cadres d'équilibre des finances publiques

Cet article vise à **permettre au Gouvernement d'obtenir par priorité l'inscription à l'ordre du jour des assemblées parlementaires** de la discussion des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

À cette fin, l'article 48 de la Constitution serait modifié, pour y ajouter cette nouvelle catégorie de lois et la faire bénéficier de la même règle d'inscription

(1) Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Quoique cela soit juridiquement possible (II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale), aucune loi de financement rectificative n'a jamais vu le jour.

(3) En revanche, à l'instar des lois de règlement pour le budget de l'État, les dispositions des lois de financement de la sécurité sociale relatives à l'année précédente (figurant dans la première partie de ces lois), ne sont pas subordonnées à l'existence préalable d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

à l'ordre du jour « *super-prioritaire* »⁽¹⁾ que celle applicable aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Quoiqu'elle vienne réduire le temps disponible pour l'ordre du jour fixé par les assemblées parlementaires, une telle modification apparaît conforme à l'esprit de la présente réforme : d'un point de vue procédural, les lois-cadres sont assimilées à des lois de finances et doivent pouvoir être adoptées ou modifiées en urgence.

*

* *

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Article 8

(art. 49 de la Constitution)

Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur l'adoption d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques

Cet article tend à permettre au Gouvernement d'engager sans restriction sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur l'adoption d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'usage par le Gouvernement du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est limité à un projet ou une proposition de loi par session, réserve faite des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, pour lesquels aucune limitation n'est prévue. Conformément à la logique d'ensemble de la réforme, le présent article étend cette absence de limitation aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

*

* *

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

(1) Lors de la révision constitutionnelle de 2008, votre rapporteur avait ainsi qualifié l'ordre du jour résultant du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution (Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, première lecture, mai 2008, n° 892, p. 377).

Article 9

(art. 61 de la Constitution)

Contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques

Cet article vise à instituer **un contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**.

Le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution serait modifié, afin d'ajouter cette nouvelle catégorie de lois aux normes qui font l'objet, de plein droit, d'un contrôle *a priori* : lois organiques, règlements des assemblées parlementaires, propositions de loi référendaire d'initiative partagée (prévues, depuis 2008, à l'article 11 de la Constitution).

Un contrôle systématique des lois-cadres d'équilibre des finances publiques permettra en particulier vérifier qu'elles permettent bien d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution. Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, il s'agira notamment pour le Conseil constitutionnel d'exercer « *un contrôle de cohérence entre, d'une part, les règles normatives fixées dans la loi-cadre en matière de dépenses et de prélèvements obligatoires et, d'autre part, la date de retour à l'équilibre des comptes publics qui figurera dans cette même loi* ».

Par analogie avec le contrôle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, qui s'effectue aussi au regard des normes organiques qui leur sont relatives, il est probable que le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel s'étendra également au respect de la loi organique relative aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques, prévue aux articles 34 et 46-1 de la Constitution. Ainsi, le principe selon lequel « *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* »⁽¹⁾ serait logiquement transposé au contrôle des lois-cadres.

De l'intensité de ce contrôle des lois-cadres par le Conseil constitutionnel dépendra beaucoup l'effectivité de l'ensemble de la réforme. La contrainte budgétaire pesant sur les pouvoirs publics s'avérera faible si le Conseil constitutionnel s'en tient à un contrôle limité à l'absence d'erreur manifeste d'appréciation du législateur-cadre. La contrainte sera en revanche plus forte si le Conseil constitutionnel développe une jurisprudence donnant toute sa portée aux principes d'équilibre et de sincérité des comptes des administrations

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-538 DC du 13 juillet 2006, « *Loi de règlement du budget de 2005* ». Ainsi, une loi de finances qui méconnaît la LOLF est susceptible d'être censurée pour avoir indirectement méconnu l'article 34 de la Constitution.

publiques ⁽¹⁾ et s'il élabore des méthodes permettant de faire la part respective des évolutions discrétionnaires et conjoncturelles des finances publiques ⁽²⁾.

Le contrôle de plein droit, avant leur promulgation, des lois-cadres d'équilibre des finances présentera également l'avantage, lorsque le Conseil constitutionnel sera saisi de lois de finances ou de lois de financement de la sécurité sociale, de contrôler ces dernières au regard de normes constitutionnellement incontestables.

En revanche, le groupe de travail Camdessus n'a pas proposé d'instituer un contrôle obligatoire des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale : les règles habituelles de saisine, fixées au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, demeureront inchangées ⁽³⁾. Les normes de référence susceptibles d'être invoquées par les requérants seront cependant élargies, dès lors que les lois-cadres s'imposeront, en certaines de leurs dispositions, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ⁽⁴⁾. En ce sens, le rapport Camdessus indique que le Conseil constitutionnel « contrôlerait alors le respect par la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale déférée des plafonds de niveaux de dépenses et du plancher de mesures nouvelles en recettes posés par la [loi-cadre] en vigueur » ⁽⁵⁾.

Là encore, l'effectivité du dispositif dépendra de l'ampleur du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel. Ce dernier pourrait choisir de s'en tenir aux chiffrages présentés par le Gouvernement ou, au contraire, s'autoriser à procéder à certains redressements, s'agissant par exemple du périmètre des dépenses ou des mesures nouvelles de recettes à prendre en compte. En matière de recettes, le juge constitutionnel devra de surcroît rapprocher deux textes distincts – la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale – pour pouvoir mesurer l'impact annuel total des mesures nouvelles et s'assurer du respect du plancher fixé dans la loi-cadre. Cette dernière difficulté ne doit néanmoins pas être surestimée : s'il apparaissait, postérieurement au contrôle de la loi de financement de la sécurité sociale par le Conseil constitutionnel, que le plancher total de recettes était méconnu, il suffirait au juge constitutionnel, saisi de la loi de

(1) Outre le principe d'équilibre posé à l'article 34 de la Constitution, les comptes publics sont également soumis aux exigences de l'article 47-2, selon lesquelles « 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 ».

(2) La jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière est d'autant plus limitée que les deux lois de programmation des finances publiques adoptées depuis 2008 ne lui ont pas été déférées.

(3) Reste par ailleurs ouverte la question de savoir si l'équilibre des comptes des administrations publiques peut être qualifié de droit ou de liberté que la Constitution garantit, au sens de l'article 61-1 de la Constitution relatif à la question prioritaire de constitutionnalité. En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les objectifs de valeur constitutionnelle (et quoique le présent projet ne reprenne pas le terme d'« objectif » figurant aujourd'hui à l'article 34), la réponse est probablement négative (décisions n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, « Alain C. » et n° 2010-77 QPC du 10 décembre 2010, « Barta Z. »).

(4) Voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle.

(5) Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 16.

finances ⁽¹⁾, de censurer cette dernière ou, à défaut, d'émettre une réserve d'interprétation invitant le législateur financier à régulariser la situation prochainement.

Enfin, le présent article ne traite pas des conséquences d'une censure par le Conseil constitutionnel d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques. Or, la combinaison de l'obligation d'existence d'une loi-cadre, prévue aux articles 5 et 6 du présent projet de loi constitutionnelle, et de la soumission des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à certaines dispositions des lois-cadres pourrait engendrer des cas de figure complexes.

Ainsi, la censure d'une loi-cadre qui aurait été discutée une année n , concomitamment à l'examen du projet de loi de finances pour l'année $n+1$, rejaillirait très probablement sur ce dernier :

– d'un point de vue formel, sauf à se heurter aux nouvelles dispositions du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, la loi de finances ne pourra « être adoptée[e] définitivement » que s'il existe une loi-cadre applicable à l'année $n+1$. Tel pourra être le cas si la loi-cadre discutée l'année n n'a été que partiellement censurée par le Conseil constitutionnel. Mais, en cas de censure totale, seul le maintien en vigueur d'une ancienne loi-cadre, adoptée une précédente année, autorisera l'adoption définitive de la loi de finances pour l'année $n+1$ ⁽²⁾. En l'absence de « survie » d'une telle loi, il conviendra de faire usage de la procédure exceptionnelle prévue au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution ⁽³⁾ ;

– d'un point de vue matériel, à supposer que demeure en vigueur une ancienne loi-cadre couvrant l'année $n+1$, il est possible, sinon probable, que le projet de loi de finances pour cette année ne respecte pas les « normes d'évolution » contenues dans cette loi-cadre. Dans ce cas, la loi de finances pourrait encourir la censure du Conseil constitutionnel. Si cette censure était totale, la procédure exceptionnelle prévue aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 45 de la LOLF trouverait à s'appliquer ⁽⁴⁾.

Ainsi, à moins que le projet de loi-cadre soit discuté suffisamment tôt dans l'année, la censure d'une loi-cadre pourrait aboutir soit à l'impossibilité d'adopter la loi de finances pour l'année suivante, soit à la censure de cette dernière par le

(1) En pratique, la loi de finances de l'année est adoptée aux alentours de la mi-décembre, donc postérieurement à la loi de financement de la sécurité sociale (adoptée à la fin novembre ou début décembre).

(2) On suppose ici que, quelque soit son rythme, la révision des lois-cadres s'effectue selon un système glissant.

(3) Comme le permet le dernier alinéa de l'article 5 du présent projet. Cette procédure est détaillée aux trois premiers alinéas de l'article 45 de la LOLF (voir le commentaire de l'article 5 du présent projet de loi constitutionnelle).

(4) « Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés ».

Conseil constitutionnel. Il reviendra donc au législateur organique de s'assurer que les différents cas de figure susceptibles de se présenter sont bien couverts par des procédures exceptionnelles permettant, en toute hypothèse, de préserver la continuité financière de l'État.

*
* *

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

Article 10

(art. 70 de la Constitution)

Faculté de consultation du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques

Cet article tend à permettre au Gouvernement de consulter le Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Il s'agit de transposer aux projets de loi-cadre la faculté ouverte par le constituant de 2008 à l'égard des « *projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques* » (article 70 de la Constitution), supprimés par la présente réforme. En pratique, aucune des deux lois de programmation des finances publiques adoptées jusqu'à présent n'a donné lieu à consultation du Conseil économique, social et environnemental.

*
* *

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

Article 11

(art. 72-2 de la Constitution)

Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales

Cet article vise à tirer les conséquences sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales de la compétence exclusive en matière fiscale donnée à la loi de finances par l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle.

Le 1^o du présent article modifie le deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ⁽¹⁾ pour **limiter aux seules lois de finances la possibilité d'autoriser les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toute nature** ⁽²⁾, dans les limites déterminées par ces lois de finances. En l'état actuel du droit, cet encadrement de la fiscalité locale peut être effectué dans tout type de loi.

La modification proposée tire les conséquences du monopole conféré aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires. La compétence exclusive donnée aux lois de finances (ainsi qu'aux lois de financement de la sécurité sociale) s'étend en effet à l'ensemble des impositions de toute nature, y compris la fiscalité locale ⁽³⁾.

Le 2^o du présent article modifie le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution pour **limiter aux seules lois de finances le pouvoir de déterminer les ressources accompagnant « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales »**. Votre rapporteur rappelle que le Conseil constitutionnel considère que *« ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; (...) dans ce cas, il n'est fait obligation au législateur 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 »* ⁽⁴⁾.

Enfin, les dispositions relatives à la compensation financière des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales ⁽⁵⁾ ne font pas l'objet de modifications textuelles. Mais, du fait des modifications apportées aux articles 34 et 72-2 de la Constitution, cette compensation ne pourrait désormais plus intervenir que selon des modalités définies par une loi de finances ⁽⁶⁾ :

– soit parce que la compensation prend la forme de crédits budgétaires, que seule une loi de finances peut ouvrir ;

(1) Introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) Par parallélisme avec l'article 1^{er}, le présent article substitue l'expression « de toute nature » à l'expression « de toutes natures ».

(3) Voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle.

(4) Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, « Loi de finances pour 2010 », considérant 105.

(5) « 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 » (première phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution).

(6) Réserve faite de l'hypothèse dans laquelle la compensation prendrait la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Si l'évaluation annuelle des prélèvements sur recettes relève du domaine exclusif des lois de finances (4^o du I de l'article 34 de la LOLF), les règles régissant ces prélèvements peuvent être modifiées en cours d'année par le législateur ordinaire (ainsi qu'en témoignent récemment les dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement des métropoles figurant dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales).

– soit parce que la compensation prend la forme de l’attribution du produit d’impositions de toute nature, éventuellement assortie de la possibilité pour les collectivités concernées d’en ajuster l’assiette ou le taux, compétence relevant désormais du législateur financier en application du nouvel article 34 et du nouveau deuxième alinéa de l’article 72-2 de la Constitution ⁽¹⁾.

Ces modifications ne constitueraient pas une rupture avec les pratiques récentes. Par exemple, les transferts de compétence réalisés dans le cadre de l’ « acte II de la décentralisation » doivent être principalement compensés « *par l’attribution d’impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* » ⁽²⁾.

Tirant les conséquences de la suppression, à l’article 1^{er} du présent projet, du monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires, **votre commission a adopté un amendement de suppression du présent article.**

*
* *

La Commission adopte l’amendement de suppression CL 13 (amendement n° 8) du rapporteur.

En conséquence, l’article 11 est supprimé.

Article 12

(art. 88-8 [nouveau] de la Constitution)

Transmission au Parlement des projets de programme de stabilité

Cet article prévoit une transmission obligatoire du Gouvernement à l’Assemblée nationale et au Sénat des projets de programme de stabilité. Il s’agit de mieux associer le Parlement au dialogue qui se noue chaque année entre le Gouvernement et les institutions de l’Union européenne autour de la définition des orientations pluriannuelles des finances publiques.

Conçus par le pacte de stabilité et de croissance de 1997 comme des outils de surveillance multilatérale des politiques économiques, les programmes de stabilité sont transmis chaque année par les États membres de la zone euro à la

(1) Précisons en outre qu’en l’état actuel du droit, l’affectation à un tiers d’une recette fiscale de l’État relève du domaine exclusif des lois de finances (article 36 de la LOLF). Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé qu’une affectation ne pouvait être effectuée que « sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l’année, que, lorsque l’imposition concernée a été établie au profit de l’État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu’enfin le projet de loi de finances de l’année soit accompagné d’une annexe explicative concernant la liste et l’évaluation de ces impositions » (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, « LOLF »).

(2) Premier alinéa du II de l’article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Commission européenne. Ces programmes décrivent les orientations budgétaires à moyen terme de chaque État ⁽¹⁾.

La transmission par le Gouvernement des projets de programmes de stabilité est une revendication ancienne du Parlement, en particulier des commissions des finances. Lors de l'élaboration de la LOLF en 2000, la première proposition de loi organique présentée par M. Didier Migaud, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, prévoyait la transmission obligatoire du programme de stabilité aux commissions des finances des deux assemblées, avant son envoi aux institutions européennes ⁽²⁾. Cette disposition n'a cependant pas prospéré, un avis du Conseil d'État du 21 décembre 2000 ayant considéré qu'elle excédait la compétence du législateur organique, dans la mesure où « *la conduite des relations extérieures de la France, y compris avec les autorités communautaires, ne relève pas de la compétence du Parlement* » ⁽³⁾. La référence aux « *engagements européens de la France* » ne figure donc dans la LOLF que pour décrire le contenu du rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation budgétaire et du rapport économique, social et financier joint chaque année au projet de loi de finances (articles 48 et 50 de la LOLF).

Aujourd'hui, la question de la transmission des programmes de stabilité au Parlement se pose en des termes doublement renouvelés.

D'une part, l'intérêt porté par les parlementaires pour le programme de stabilité s'est longtemps expliqué par le fait qu'il s'agissait du seul instrument développant une vision globale et pluriannuelle des finances publiques ⁽⁴⁾. Tel n'est aujourd'hui plus le cas, du fait de l'enrichissement des documents budgétaires prévus par la LOLF (en particulier les deux rapports précités) et, surtout, de la création en 2008 des lois de programmation des finances publiques. **L'enjeu, désormais, réside donc moins dans la connaissance par le Parlement des orientations pluriannuelles des finances publiques que dans la bonne articulation entre les procédures de droit interne et les procédures européennes définissant ces orientations.** Il conviendra en particulier d'éviter la situation dans laquelle une loi-cadre d'équilibre des finances publiques ne susciterait pas d'objection de la part du Conseil constitutionnel, avant que les orientations qu'elle a tracées soient jugées contraires aux engagements de la France par les institutions européennes.

(1) Les États non membres de la zone euro adressent à la Commission des programmes de convergence.

(2) L'article 4 de la proposition de loi organique n° 2540 (juillet 2000) disposait : « Avant de les présenter aux institutions de l'Union européenne, le Gouvernement transmet aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat le programme de stabilité, ainsi que son actualisation annuelle. Le cas échéant, il transmet également à ces commissions, dès leur adoption par le Conseil de l'Union européenne, les recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne ».

(3) Conseil d'État, Assemblée générale, Avis n° 365546 du 21 décembre 2000, Études et documents du Conseil d'État, 2001, p. 212.

(4) Chaque programme de stabilité doit concerner, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.

D'autre part, **à compter de 2011, le calendrier de transmission des programmes de stabilité aux institutions européennes est profondément modifié.** Jusqu'à présent, le programme de stabilité était adressé par le Gouvernement à la Commission européenne en toute fin d'année (théoriquement avant le 1^{er} décembre), au moment où le Parlement achève l'examen du projet de loi de finances et du traditionnel collectif budgétaire de fin d'année. Ce calendrier ne permettait pas au Parlement de prendre connaissance du programme de stabilité en temps suffisamment utile et pouvait de surcroît lui donner le sentiment d'être quelque peu dessaisi de sa fonction budgétaire.

À compter de cette année, **la transmission des programmes de stabilité à la Commission européenne est avancée au mois d'avril, dans le cadre du nouveau mécanisme de « semestre européen », destiné à renforcer la coordination des politiques budgétaires des États membres.** Ce dispositif est le fruit d'une initiative lancée le 17 juin 2010 par le Conseil européen, à la suite du groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par M. Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, pour renforcer l'efficacité du pacte de stabilité et de croissance. Sur proposition de la Commission, le Conseil Ecofin ⁽¹⁾ du 7 septembre 2010 a modifié le code de conduite relatif à la préparation et à la transmission des programmes de stabilité des États membres ⁽²⁾, pour instituer une procédure dite de « *semestre européen de coordination des politiques économiques* » ⁽³⁾.

L'objectif consiste à améliorer la coordination des politiques économiques menées par les dix-sept États membres de la zone euro, en l'étendant à la surveillance des déséquilibres macro-économiques et en liant davantage coordination des réformes structurelles (dans le cadre de la stratégie dite « Europe 2020 » ⁽⁴⁾) et surveillance des politiques budgétaires (dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance).

À cette fin, le « semestre européen » privilégie désormais une intervention *ex ante* des institutions européennes. Cela se traduit, pour chaque État membre, par une transmission beaucoup plus précoce des programmes nationaux de réforme (s'agissant des réformes structurelles) et des programmes de stabilité (s'agissant des politiques budgétaires).

Pour s'en tenir ici au volet budgétaire, les autorités européennes se prononceront donc avant la présentation par chaque gouvernement du projet de loi de finances à son Parlement national. Elles seront ainsi mieux à même de prévenir

(1) Le Conseil Ecofin, chargé des affaires économiques et financières, est composé des ministres de l'économie et des finances des États membres ainsi que, en fonction de l'ordre du jour, des ministres chargés du budget.

(2) Sans portée contraignante, ce code de conduite a pour intitulé complet : « Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité ou de convergence ».

(3) Ces modifications ont vocation à être pérennisées dans une future réforme du 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.

(4) Cette dernière succède, à compter de 2011, à la « stratégie de Lisbonne ».

le risque qu'un État membre ne s'écarte à l'excès des objectifs de moyen terme définis en commun. Une telle réforme conduit donc à ce que les institutions de l'Union européenne deviennent parties prenantes de l'élaboration des projets de loi de finances.

En pratique, **les programmes de stabilité devront donc être transmis aux institutions européennes, non plus avant le 1^{er} décembre, mais avant la fin du mois d'avril** ⁽¹⁾. La Commission européenne, en juin, puis le Conseil Ecofin, en juillet, formuleront un avis sur chacun de ces programmes de stabilité. Leurs recommandations pourront ainsi être prises en compte avant le dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances.

En 2011, le semestre européen a effectivement débuté avec la publication, le 12 janvier, de l'« *examen annuel de la croissance* » par la Commission européenne ⁽²⁾, communication dans laquelle sont fixées les orientations prioritaires en matière économique. Le 15 février, le Conseil Ecofin a, quant à lui, appelé à ce que les prochains programmes de stabilité mettent « *l'accent sur la mise en œuvre d'un assainissement budgétaire rigoureux* ». Les 24 et 25 mars, les chefs d'État et de Gouvernement ont défini les grandes orientations de la politique économique européenne, qui devraient ensuite inspirer les États membres dans la définition de leurs politiques budgétaires.

En prévoyant, dans un nouvel article 88-8 de la Constitution, que le projet de programme de stabilité est adressé à l'Assemblée nationale et au Sénat avant sa transmission au niveau européen, **le présent article devrait conduire à ce que, chaque année, le Parlement dispose de ce document au cours de la première quinzaine d'avril** ⁽³⁾.

Le nouvel article 88-8 ne tire cependant aucune conséquence de cette transmission. Au contraire, l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010, qui pose déjà le principe de la transmission annuelle du projet de programme de stabilité, prévoit que « *le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote* ».

Dans l'exposé des motifs du présent projet, le Gouvernement préfère renvoyer aux procédures de droit commun ⁽⁴⁾, indiquant que « *les assemblées auront la faculté d'adopter des résolutions portant sur les projets de programme de stabilité, conformément à l'article 34-1 de la Constitution. Le Gouvernement aura la faculté de faire une déclaration, suivie ou non d'un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution* ».

(1) La nouvelle rédaction du code de conduite précité évoque une transmission « de préférence » d'ici à la mi-avril et, « dans tous les cas », au plus tard à la fin du mois d'avril. Quant à la proposition de la Commission européenne modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 précité (volet « préventif » du pacte de stabilité), elle prévoit que les programmes de stabilité « sont présentés tous les ans entre le 1^{er} et le 30 avril ».

(2) Communication de la Commission du 12 janvier 2011, « Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise », COM(2011) 11 final.

(3) Selon l'exposé des motifs du présent projet, la transmission à l'Assemblée nationale et au Sénat interviendrait « aux alentours du 15 avril ».

(4) Toutes deux issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'article 50-1 de la Constitution permet en effet au Gouvernement, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, de faire une déclaration « *qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ». Ainsi, en juillet dernier, le débat d'orientation des finances publiques s'est terminé, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat ⁽¹⁾, par un vote – le premier fondé sur l'article 50-1 – sur une déclaration du Gouvernement présentant ses orientations budgétaires pour les prochaines années.

C'est également la procédure prévue cette année, préalablement à la transmission à la Commission européenne du nouveau programme de stabilité : un débat suivi d'un vote aura lieu au Sénat le 27 avril 2011 et à l'Assemblée nationale le 2 mai 2011 ⁽²⁾.

En revanche, la procédure des résolutions de l'article 34-1 de la Constitution paraît doublement inadaptée à l'examen des programmes de stabilité. 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.

Pour votre rapporteur, il convient de **définir dans le nouvel article 88-8 de la Constitution une procédure permettant au Parlement de prendre position sur le programme de stabilité établi chaque année.**

À cette fin, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur proposant une procédure applicable dans chaque assemblée et comportant deux volets.

D'une part, **le projet de programme de stabilité serait soumis pour avis à « l'une des commissions permanentes », vraisemblablement la commission des finances.** La rédaction retenue, calquée sur celle du premier alinéa de l'article 43 de la Constitution, n'empêcherait pas que d'autres commissions permanentes puissent connaître de ce projet. La commission des affaires européennes, qui n'est pas une commission permanente au sens de l'article 43, pourrait également présenter des observations ⁽³⁾.

D'autre part, **à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, le projet de programme de stabilité ferait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique.** La procédure, qui ne vaut pas engagement de la

(1) Respectivement, les 6 et 8 juillet 2010.

(2) Ce qui conduira à légèrement excéder les délais précités de transmission à la Commission européenne.

(3) Sous réserve des adaptations réglementaires nécessaires (par exemple à l'article 151-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale).

responsabilité du Gouvernement, s'inspire de celle de l'article 50-1 de la Constitution ⁽¹⁾, à cette différence près que le vote porterait non sur une « *déclaration* » du Gouvernement, mais sur le projet de programme de stabilité lui-même.

Votre rapporteur précise que, dans chacune de ces deux procédures, il ne saurait évidemment être question pour le Parlement de modifier le projet de programme de stabilité – qui demeure un acte du seul Gouvernement.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 14 (amendement n° 9) et CL 15 (amendement n° 10) du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 16 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est l'amendement relatif à l'examen par le Parlement du programme de stabilité transmis par le Gouvernement.

*La Commission **adopte** l'amendement (amendement n° 11).*

En conséquence, l'amendement CL 4 de M. Michel Hunault n'a plus d'objet.

*La Commission **adopte** l'article 12 **modifié**.*

Article 13

Entrée en vigueur

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

Les conditions d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions relatives aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques sont renvoyées aux « *dispositions organiques nécessaires à leur application* ». C'est donc la loi organique prévue aux articles 34 et 46-1 de la Constitution qui décidera des conditions d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions figurant au 21^e alinéa de l'article 34 et aux articles 39, 42, 46-1, 47, 47-1, 48, 49, 61 et 70 de la Constitution. D'ici là, l'actuel avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, relatif aux lois de programmation des finances publiques, demeurera en vigueur.

(1) *L'article 50-1 dispose : « 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 ».*

En revanche, les autres dispositions du présent projet de loi constitutionnelle sont d'application immédiate. Il s'agit :

– du monopole conféré aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires (1^o à 3^o de l'article 1^{er} du présent projet modifiant les 5^e, 17^e et 19^e alinéa de l'article 34 de la Constitution ; article 11 du présent projet modifiant l'article 72-2 de la Constitution) ;

– des règles de transmission au Parlement des projets de programme de stabilité (article 12 du présent projet insérant un article 88-8 de la Constitution).

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 17 (**amendement n° 12**) et CL 18 (**amendement n° 13**) du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 5 de M. Michel Hunault.*

*Puis elle **adopte** l'article 13 **modifié**.*

*Enfin elle **adopte** l'ensemble du projet de loi constitutionnelle **modifié**.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
Constitution du 4 octobre 1958	Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques	Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<i>Art. 34.</i> – La loi fixe les règles concernant :	L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
.....	<i>1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</i>	1° Supprimé
– l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.	<i>2° Le dix-septième alinéa est ainsi rédigé :</i>	2° Supprimé
.....	<i>« – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;</i>	
– du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.	<i>3° Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :</i>	3° ... inséré un alinéa ainsi rédigé :
.....	<i>« 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 sécurité sociale.</i>	Alinéa supprimé (amendement n° 1)
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.	<i>« 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-</i>	... déterminent, <i>pour au moins trois années</i> , les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques. <i>Ces lois-cadres fixent, pour chaque année,</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p>.....</p>	<p>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>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. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut fixer 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>.....</p> <p>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.</p> <p>.....</p>	<p>4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.</p>	<p>(amendements n^{os} 2, 3 et 4)</p> <p>4° (Sans modification)</p>
<p>.....</p> <p>Art. 39. – L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p>	<p>Article 2</p> <p>La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution est ainsi rédigée :</p>	<p>Article 2</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>.....</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>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 42.</i> – La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.</p>	<p>—</p> <p>Article 3</p> <p>L'article 42 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p>—</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 sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.</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 finances publiques, ».</p>	
	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>
	<p>Après l'article 46 de la Constitution, il est inséré un article 46-1 ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
	<p>« <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. »</p>	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 47.</i> – Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.</p>	<p>Article 5</p> <p>L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>Article 5</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<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>« 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. » ;</p> <p>2° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de finances » ;</p>	<p>... à l'exercice concerné. » ;</p> <p>(amendement n° 5)</p> <p>2° <i>(Sans modification)</i></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>3° Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>3° <i>(Alinéa sans modification)</i></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>« Il est procédé de même en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée. »</p>	<p>... à l'exercice concerné. »</p> <p>(amendement n° 6)</p>
<p>.....</p> <p><i>Art. 47-I.</i> – Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions</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>Article 6</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
prévues par une loi organique.	« Il ne peut être adopté définitivement de loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée. » ;	... à l'exercice concerné. » ;
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.	2° À la première phrase du deuxième alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « de loi de financement de la sécurité sociale ».	(amendement n° 7) 2° (Sans modification)
Art. 48. —	Article 7	Article 7
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.	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, ».	(Sans modification)
Art. 49. —	Article 8	Article 8
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.	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, ».	(Sans modification)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	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>.....</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>Article 9</p> <p><i>(Sans modification)</i></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, social ou environnemental lui est soumis pour avis.</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>Article 10</p> <p><i>(Sans modification)</i></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>Article 11</p> <p><i>L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :</i></p>	<p>Article 11</p> <p>Supprimé</p> <p>(amendement n° 8)</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><i>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 » ;</i></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</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p>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>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>.....</p>	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>
<p>Art. 51-1. – 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>Le titre XV de la Constitution est complété par un article 88-8 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 88-8. – Le Gouvernement adresse à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant leur transmission aux institutions de l'Union européenne, les projets de programme de stabilité établis au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. »</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« Art. 88-8. – Le Gouvernement transmet chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant sa transmission européenne, le projet de programme de stabilité établi au ...</p> <p>(amendements n^{os} 9 et 10)</p> <p>« Ce projet est soumis pour avis à l'une des commissions permanentes.</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>... 34, les articles 39, 42, 47 ...</p> <p>... constitutionnelle, et l'article 46-1 entrent les lois organiques ...</p> <p>(amendements n^{os} 12 et 13)</p>
	<p>Le 4^o de l'article 1^{er} de la présente loi constitutionnelle entre en vigueur dans les mêmes conditions.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL4 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. »

Amendement CL5 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 ».

Amendement CL6 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 : ».

Amendement CL7 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 ».

Amendement CL8 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 ».

Amendement CL9 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, ».

Amendement CL10 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 5

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

Amendement CL11 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 5

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

Amendement CL12 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 6

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

Amendement CL13 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 11

Supprimer cet article.

Amendement CL14 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 12

À l'alinéa 2, substituer au mot : « adresse », les mots : « transmet chaque année ».

Amendement CL15 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 ».

Amendement CL16 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. »

Amendement CL17 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 ».

Amendement CL18 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 13

À l'alinéa 1, substituer au mot : « dispositions », le mot : « lois ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

— M. Guy CARCASSONNE, professeur de droit public à l'université de Paris Ouest Nanterre La Défense

— M. Jacques DELPLA, économiste, membre du Conseil d'analyse économique, ancien membre du groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques

— M. Pierre-Henri PRÉLOT, professeur de droit public à l'université de Cergy-Pontoise