



N° 3648

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juillet 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° 3641), MODIFIÉ PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE, *relatif à l'équilibre des finances publiques*,

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 3253, 3329, 3330, 3333 et T.A. 655.
2^{ème} lecture : 3539, 3558 et T.A. 696 rect.

Sénat : 1^{ère} lecture : 499, 578, 591, 595 et 568 et T.A. 141 (2010-2011).
2^{ème} lecture : 687 rect., 705, 732 et T.A. 170 (2010-2011).

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I.- LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE A ÉTÉ SUBSTANTIELLEMENT ENRICHİ AU COURS DE LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE	7
A. LES NOUVELLES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES.....	7
B. L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT DES PROJETS DE PROGRAMME DE STABILITÉ.....	8
II.- LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE OUVRENT LA VOIE À UNE ADOPTION CONFORME PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	9
A. LA POSITION DES ASSEMBLÉES EN PREMIÈRE LECTURE.....	9
B. LA POSITION DES ASSEMBLÉES EN DEUXIÈME LECTURE.....	10
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS EN TROISIÈME LECTURE.....	11
EXAMEN DES ARTICLES	15
<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.....	15
<i>Article 2 bis</i> (art. 41 de la Constitution) : Contrôle du respect du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires au cours de la procédure parlementaire	16
<i>Article 9 bis</i> (art. 61-2 [nouveau] de la Constitution) : Contrôle par le Conseil constitutionnel du respect du domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale.....	17
<i>Article 11</i> (art. 72-2 de la Constitution) : Monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales	17
<i>Article 13</i> : Entrée en vigueur	17
TABLEAU COMPARATIF	19

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 11 juillet 2011, le Sénat a adopté, en deuxième lecture, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. L'Assemblée nationale en est aujourd'hui saisie en troisième lecture.

Destiné à faciliter l'assainissement de nos comptes publics, ce projet comporte, dans sa version initiale, trois séries de mesures. Premièrement, il crée des « lois-cadres d'équilibre des finances publiques », nouvelle catégorie de normes pluriannuelles qui s'imposeraient partiellement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Deuxièmement, il associe le Parlement à la procédure annuelle d'envoi du programme de stabilité aux institutions de l'Union européenne. Ces deux premiers volets de la réforme ont été significativement améliorés au cours de la navette parlementaire et font désormais l'objet d'un consensus entre les deux assemblées.

Enfin, le présent projet visait initialement à confier une compétence exclusive aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements fiscaux et sociaux. Ce monopole, contesté mais finalement adopté sous une forme aménagée à l'Assemblée nationale, n'a jamais reçu l'approbation du Sénat. En première lecture, ce dernier lui avait préféré un mécanisme d'approbation *a posteriori* par les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale des mesures relatives aux prélèvements obligatoires adoptées dans des lois ordinaires – mécanisme supprimé le 28 juin dernier par l'Assemblée nationale au profit d'un rétablissement du monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires. En deuxième lecture, le Sénat a de nouveau supprimé le monopole, mais sans rétablir le mécanisme d'approbation *a posteriori* introduit en première lecture.

Dans ces conditions, compte tenu des nombreuses critiques suscitées par le monopole, qui est loin de constituer l'élément déterminant de cette réforme, la voie d'un accord avec le Sénat paraît désormais ouverte. En confirmant en troisième lecture la suppression du monopole – solution retenue par votre commission dès la première lecture –, l'Assemblée nationale permettrait l'adoption en termes identiques de l'ensemble du présent projet de loi constitutionnelle.

Celui-ci devrait améliorer le pilotage de la politique budgétaire et, sans naturellement se substituer à la volonté politique, devrait contribuer au redressement de nos finances publiques. Un tel redressement est indispensable pour faire face à la crise des dettes souveraines en Europe et pour assurer la pérennité de notre modèle social.

I.- LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE A ÉTÉ SUBSTANTIELLEMENT ENRICHİ AU COURS DE LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE

Grâce aux importants enrichissements apportés par la navette parlementaire, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques et la discussion du programme de stabilité adressé aux institutions européennes font désormais l'objet d'un consensus entre les deux assemblées.

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

Les articles 1^{er} à 10 du présent projet de loi constitutionnelle tendent à créer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, appelées à se substituer aux actuelles lois de programmation des finances publiques. Comme l'a souligné le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, ce nouvel instrument doit permettre de remédier aux « *chaînon*s manquants » de notre ordre financier, en particulier l'absence d'« *une règle assurant la primauté de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre sur les lois financières annuelles* »⁽¹⁾.

En deuxième lecture, seul l'**article 1^{er}** (modifiant l'article 34 de la Constitution) demeurerait en discussion au Sénat, après la précision apportée par l'Assemblée nationale à la définition des lois-cadres, destinée à garantir la « *fongibilité* » entre plafond de dépenses et minimum de mesures nouvelles de recettes. Le Sénat ayant approuvé cette modification, la définition des lois-cadres d'équilibre des finances publiques fait désormais l'objet d'un accord des deux assemblées⁽²⁾.

Votre rapporteur rappelle que, par rapport au texte initial proposé par le Gouvernement, le Parlement a substantiellement enrichi la notion de loi-cadre d'équilibre des finances publiques et, surtout, significativement renforcé la portée de ces lois. C'est ainsi que :

- la durée minimale de la loi-cadre a été fixée à trois années ;
- son contenu a été élargi aux « *règles de gestion* » des finances publiques ;
- sa modification en cours d'exécution n'est plus possible « *que dans les conditions prévues par une loi organique* » ;

(1) Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques présidé par M. Michel Camdessus, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Documentation française, juin 2010, p. 11-12.

(2) L'article 1^{er} demeure cependant en discussion, du fait des dispositions relatives au monopole en matière de prélèvements obligatoires qu'il contient.

– l’effort structurel annuel qu’elle fixera est constitutionnalisé sous la forme d’ « un *plafond de dépenses et [d’]un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s’imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* » ;

– les éventuels écarts constatés en exécution devront faire l’objet d’un rattrapage les années suivantes, dans des conditions qui seront précisées par la loi organique ;

– la Cour des comptes participera à l’évaluation de la mise en œuvre de la loi-cadre (article 6 *bis* du présent projet, modifiant l’article 47-2 de la Constitution) ;

– les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale seront obligatoirement ⁽¹⁾ contrôlés par le Conseil constitutionnel, qui devra s’assurer de leur conformité aux dispositions contraignantes de la loi-cadre ⁽²⁾ (article 9 du présent projet, modifiant l’article 61 de la Constitution).

L’ensemble des autres articles relatifs aux lois-cadres d’équilibre des finances publiques, qui les soumettent à un régime juridique proche de celui des lois de finances, ont été adoptés en termes identiques par les deux assemblées.

B. L’EXAMEN PAR LE PARLEMENT DES PROJETS DE PROGRAMME DE STABILITÉ

Adopté conforme dès la deuxième lecture à l’Assemblée nationale, l’article 12 du présent projet (nouvel article 88-8 de la Constitution) a bénéficié d’importantes modifications effectuées par les deux assemblées.

Alors que le texte initial du Gouvernement se bornait à instaurer une transmission obligatoire au Parlement du projet de programme de stabilité, avant son envoi à la Commission européenne, l’article 12 du présent projet fixe désormais :

– un délai de transmission aux assemblées d’au moins deux semaines avant l’envoi du programme au niveau européen (soit dans le courant de la première quinzaine du mois d’avril) ;

– une procédure permettant au Parlement de discuter du projet de programme de stabilité. Celui-ci sera examiné pour avis par une ou plusieurs commissions et, à la demande du Gouvernement ou d’un groupe parlementaire, fera l’objet d’un débat et d’un vote en séance publique.

(1) Et conjointement, s’agissant des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale initiaux.

(2) Conformément à l’article 1^{er} du présent projet, les dispositions s’imposant au législateur financier annuel sont le *plafond de dépenses et le plancher de mesures nouvelles de recettes*, ainsi que toute autre disposition à laquelle la future loi organique relative aux lois-cadres donnera force contraignante.

II.- LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE OUVRENT LA VOIE À UNE ADOPTION CONFORME PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'issue de la deuxième lecture au Sénat, seuls cinq articles demeurent en discussion. Ces cinq articles ont tous trait à la question du monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale dans le domaine fiscal et en matière de ressources de la sécurité sociale (**articles 1^{er}, 2 bis, 9 bis, 11 et, pour coordination, 13**).

Comme l'a souligné le rapporteur du Sénat en deuxième lecture, « *la discussion entre les deux assemblées se cristallise donc sur la question du monopole, qui n'apparaît pourtant pas, au regard des positions exprimées tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale et de ses conséquences déterminantes sur la procédure législative, comme une disposition indispensable à l'efficacité de la réforme* »⁽¹⁾. Ce n'est, effectivement, pas le moindre des paradoxes : ce qui a jusqu'à présent constitué le point le plus dur de la discussion parlementaire ne représente qu'un aspect marginal de la réforme. Le rapport du groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques ne consacrait d'ailleurs au monopole que des développements très limités⁽²⁾, tandis que la lettre de M. Michel Camdessus au Premier ministre accompagnant la remise de ce rapport n'en disait pas un mot⁽³⁾.

A. LA POSITION DES ASSEMBLÉES EN PREMIÈRE LECTURE

Votre rapporteur rappelle que, dès la première lecture à l'Assemblée nationale, le monopole conféré aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires par les **articles 1^{er} et 11** du présent projet a suscité des interrogations.

Votre commission, sur proposition de votre rapporteur, avait adopté un amendement de suppression du monopole⁽⁴⁾, de même que la commission des affaires sociales, à l'initiative de M. Yves Bur, rapporteur pour avis⁽⁵⁾. Le Rapporteur général de la commission des finances, M. Gilles Carrez, avait quant à

(1) M. Jean-Jacques Hyest, *Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, deuxième lecture, n° 732 (2010-2011)*, p. 7.

(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. 19. Tout en prônant l'instauration d'un tel monopole, le rapport signalait le risque de « rigidité pour la discussion par le Parlement de réformes d'ampleur ».*

(3) Cette lettre, datée du 23 juin 2010, était entièrement consacrée aux questions liées aux lois-cadres et aux programmes de stabilité.

(4) Voir Jean-Luc Warsmann, *Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, première lecture, n° 3333, avril 2011, spécialement p. 33 et s. et p. 52 et s.*

(5) Voir l'avis de M. Yves Bur au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, n° 3329, avril 2011.

lui proposé d'assouplir le monopole, dans lequel il voyait une solution « *intégriste* »⁽¹⁾.

En séance publique, votre rapporteur s'était rallié au principe du monopole, mais après avoir obtenu du Gouvernement que soient prévues dans la Constitution les conditions effectives et spécifiques de sa mise en œuvre : avait ainsi été inséré un **article 2 bis** alignant le contrôle de la recevabilité des dispositions qui méconnaîtraient le monopole sur la procédure prévue à l'article 41 de la Constitution dans les cas d'empiètement du législateur sur le domaine réglementaire. L'insertion de cet article permettait, par contraste avec un mécanisme d'irrecevabilité systématique au dépôt, de préserver un pouvoir d'initiative des membres du Parlement en matière fiscale et de cotisations sociales.

Toutefois, à la suite d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par M. Charles de Courson, un **article 9 bis** avait été ajouté, prévoyant que le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires exercé par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution devait inclure l'examen des dispositions qui « *méconnaissent le domaine réservé* » aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale (nouvel article 61-2 de la Constitution).

Saisi à son tour du présent projet de loi constitutionnelle, le Sénat n'avait adhéré ni au principe même du monopole, ni *a fortiori* à ses modalités de mise en œuvre telles que précisées par l'article 9 bis. À l'initiative de son rapporteur, M. Jean-Jacques Hyest, le monopole avait donc été supprimé et remplacé par un mécanisme subordonnant l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires à une approbation « *au plus tard par la première loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, dont le projet est déposé après leur promulgation* » (**article 1^{er}** du présent projet).

B. LA POSITION DES ASSEMBLÉES EN DEUXIÈME LECTURE

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a supprimé le mécanisme d'approbation *a posteriori* introduit par le Sénat, en raison notamment de l'insécurité juridique qu'il était susceptible d'engendrer. L'Assemblée nationale avait déjà, par deux fois⁽²⁾, rejeté un mécanisme d'inspiration comparable. À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un amendement

(1) Avis au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, avril 2011, n° 3330, p. 83. La commission des finances proposait de créer une nouvelle catégorie de loi, les « lois de prélèvements obligatoires », qui auraient disputé le monopole aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

(2) Une première fois lors de la révision constitutionnelle de 2008 (suppression d'un dispositif de « validation » par les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale des mesures fiscales et des niches sociales figurant dans des lois ordinaires : voir 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), une seconde fois le 4 mai dernier, lors de l'examen en première lecture du présent projet (rejet d'un amendement à l'article 1^{er} présenté par M. Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances).

rétablissant le principe du monopole à l'article 1^{er} et, en conséquence, deux amendements rétablissant les articles 2 *bis* et 11. En séance, le Gouvernement a obtenu le rétablissement, dans une rédaction légèrement modifiée, de l'article 9 *bis*.

Saisi en deuxième lecture, le Sénat a maintenu son désaccord à l'encontre du monopole, son rapporteur jugeant ses conséquences « *sur le travail législatif et les droits du Parlement (...) disproportionnées par rapport à l'objectif recherché* »⁽¹⁾. Le 11 juillet 2011, le monopole prévu à l'**article 1^{er}** a donc été supprimé par le Sénat, après que le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de ce dernier. En conséquence, les **articles 2 *bis*, 9 *bis* et 11** ont été supprimés et l'**article 13** modifié par coordination.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS EN TROISIÈME LECTURE

Votre rapporteur ne peut naturellement que se réjouir du texte adopté par le Sénat en deuxième lecture. D'une part, comme on l'a précédemment rappelé, la suppression du monopole était la position adoptée par votre commission à l'initiative de votre rapporteur dès la première lecture, en avril dernier. D'autre part, le Sénat a renoncé à rétablir le mécanisme d'approbation *a posteriori* qu'il avait adopté en première lecture et dont votre commission avait obtenu la suppression par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Sur le fond, compte tenu des bénéfices très limités pour les finances publiques qui pouvaient être attendus du monopole, la suppression de ce dernier apparaît comme la solution la plus raisonnable. Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, « *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* »⁽²⁾. Plus généralement, l'essentiel des pertes de recettes publiques – recettes fiscales et cotisations sociales – enregistrées ces dix dernières années sont la conséquence de mesures prises dans des lois de finances ou des lois de financement de la sécurité sociale⁽³⁾.

Dans sa version actuelle, le présent projet de loi constitutionnelle permet d'ores et déjà d'améliorer la protection du niveau des recettes publiques : c'est précisément l'un des objectifs de l'instauration des nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques (futur vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution). Toute disposition entraînant une perte de recette votée dans une loi

(1) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle, deuxième lecture, n° 732 (2010-2011), p. 16.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, première lecture, n° 3333, avril 2011, p. 37.

(3) Voir Jean-Luc Warsmann, Rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle, première lecture, n° 3333, avril 2011, p. 54 et s.

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 sanction du Conseil constitutionnel. Or, il lui sera d'autant moins possible d'échapper à une telle sanction que l'article 61 de la Constitution prévoira un contrôle obligatoire des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. La présence dans des lois ordinaires de mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales ne constituera donc pas une « fuite » par rapport aux normes d'évolution des finances publiques définies dans la loi-cadre.

Dans ces conditions, plus rien ne semble désormais faire obstacle à l'adoption du présent projet dans le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

*

* *

Au cours de sa réunion du mardi 12 juillet 2011, la Commission procède à l'examen, en troisième lecture, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, du projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3641).

Après l'exposé du rapporteur, le rapporteur général intervient.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances.

Ce texte comporte effectivement des améliorations substantielles par rapport au point de départ.

En premier lieu, nous avons cherché diverses solutions pour éviter les difficultés susceptibles de résulter du « monopole » évoqué par le rapporteur.

D'un point de vue financier, cette question concerne, avant tout, le Gouvernement : s'il est capable de tenir la ligne qu'il s'est fixée depuis juin 2010 et qui consiste, s'agissant des projets de loi, à réserver les dispositions concernant les recettes aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, nous éviterons l'essentiel des risques constatés par le passé. En effet, c'est toujours à l'occasion de textes proposés par le Gouvernement, en dehors des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, que des recettes ont été supprimées ou minées par voie d'abattement et d'exonération sans gage financier. S'il existe un problème, il n'est pas lié, pour l'essentiel, à l'initiative parlementaire, qu'elle soit exercée par voie d'amendement ou de proposition de loi.

La concession du Gouvernement consistant à abandonner le monopole me semble une bonne solution, car nous préserverons ainsi le droit d'initiative parlementaire – c'était le premier objectif de la Commission des finances. Comme à l'accoutumée, nous veillerons à faire un bon usage de ce droit.

J'en viens aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Comme Jean-Luc Warsmann l'a rappelé, nous avons apporté des améliorations notables : alors que le texte du Gouvernement renvoyait, pour l'essentiel, à une loi organique, un plafond a été introduit en matière de dépenses, à l'initiative du rapporteur, et le Sénat a précisé qu'un « minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes » devrait être fixé – rédaction qui me paraît meilleure que celle à laquelle nous avons abouti en première lecture. Ces précisions permettront d'améliorer l'articulation des lois-cadres avec les lois de finances et les lois de financements annuelles. J'ajoute que l'adverbe « globalement » permettra un peu de souplesse : il sera possible de fusionner une diminution de dépenses et une augmentation de recettes.

L'introduction d'un plafond en matière de dépenses nous a, par ailleurs, obligés à nous interroger sur la question de l'exécution. Là aussi, nous avons substantiellement enrichi le texte du Gouvernement. Les modalités de la

correction des écarts sont certes renvoyées à la loi organique, mais la question sera explicitement posée par la Constitution.

S'agissant du « semestre européen », nous avons obtenu qu'il puisse y voir un vote avant la transmission du programme de stabilité à Bruxelles.

Pour toutes ces raisons, c'est un bon texte qui nous est proposé. Il restera ensuite à l'introduire effectivement dans notre Constitution.

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 vise à créer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et, dans sa rédaction initiale, à conférer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale le monopole de l'édition des règles applicables aux prélèvements obligatoires.

• S'agissant des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, le Sénat a confirmé en deuxième lecture la définition adoptée par l'Assemblée nationale.

Le nouveau vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution serait donc ainsi rédigé :

« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer 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. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

L'ensemble des autres articles relatifs aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques ont été adoptés en termes identiques par les deux assemblées. Votre rapporteur rappelle que les lois-cadres, dont l'existence sera obligatoire (articles 5 et 6 du présent projet), seront discutées selon une procédure similaire à celle applicable aux lois de finances (articles 2 à 4, 7, 8 et 10) et feront l'objet d'un contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel (article 9). La Cour des comptes participera à l'évaluation de leur mise en œuvre (article 6 bis) ⁽¹⁾.

(1) Par ailleurs, à la suite de modifications apportées à l'Assemblée nationale en première lecture et approuvées par le Sénat, les articles 5 et 6 instaurent un délai de dépôt du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale au plus tard, respectivement, le 15 septembre et le 1^{er} octobre de l'année précédant l'exercice concerné.

• **Le Sénat a supprimé le monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale pour édicter des mesures relatives aux prélèvements obligatoires** ⁽¹⁾.

En effet, en deuxième lecture, M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur au nom de la commission des lois, a présenté en séance publique un amendement de suppression de l’alinéa relatif au monopole, que le Sénat a adopté. Le rapporteur a par ailleurs renoncé à proposer le rétablissement ⁽²⁾ du mécanisme d’approbation *a posteriori* par une loi de finances ou de financement de la sécurité sociales des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires prises dans des lois ordinaires – mécanisme introduit au Sénat en première lecture et supprimé par l’Assemblée nationale en deuxième lecture.

Dans ces conditions, **votre rapporteur propose d’adopter sans modification le présent article.**

*
* *

La Commission adopte l’article 1^{er} sans modification.

Article 2 bis
(art. 41 de la Constitution)

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

Introduit à l’initiative de votre rapporteur en première lecture puis, à nouveau, en deuxième lecture, cet article visait à définir la procédure permettant de faire respecter le monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires.

Après avoir supprimé le monopole à l’article 1^{er}, le Sénat a adopté, par coordination, quatre amendements de suppression du présent article.

Dès lors qu’elle a confirmé la suppression du monopole prévu à l’article 1^{er}, **votre rapporteur propose de confirmer la suppression du présent article.**

*
* *

La Commission maintient la suppression de l’article 2 bis.

(1) Voir supra.

(2) Comme l’avaient proposé, dans un premier temps, la commission des lois et la commission des affaires sociales du Sénat, qui avaient adopté des amendements en ce sens les 5 et 6 juillet dernier.

Article 9 bis

(art. 61-2 [nouveau] de la Constitution)

Contrôle par le Conseil constitutionnel du respect du domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale

Cet article avait initialement été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par M. Charles de Courson. Supprimé au Sénat en première lecture, il avait été rétabli, à l'initiative du Gouvernement, dans une rédaction légèrement différente, à l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Il s'agissait d'insérer un nouvel article 61-2 dans la Constitution, prévoyant que, lors de son contrôle de la constitutionnalité des lois ordinaires, « *le Conseil constitutionnel vérifie qu'il n'est pas porté atteinte au domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale* ».

Après avoir supprimé le monopole conféré à ces deux catégories de loi en matière de prélèvements obligatoires par l'article 1^{er}, le Sénat a, par coordination, adopté quatre amendements de suppression du présent article.

Dès lors qu'elle a confirmé la suppression du monopole prévu à l'article 1^{er}, **votre rapporteur propose de confirmer la suppression du présent article.**

*

* *

La Commission maintient la suppression de l'article 9 bis.

Article 11

(art. 72-2 de la Constitution)

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

Cet article visait à tirer les conséquences sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales du monopole conféré aux lois de finances en matière fiscale par l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle. Ainsi, seules les lois de finances auraient eu compétence pour autoriser les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toute nature, ainsi que pour déterminer les ressources accompagnant « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales* » au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

Par coordination avec la suppression du monopole proposé à l'article 1^{er} du présent projet, le Sénat a supprimé le présent article. **Votre rapporteur propose de confirmer cette suppression.**

*

* *

La Commission maintient la suppression de l'article 11.

Article 13

Entrée en vigueur

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

En deuxième lecture, le Sénat l'a modifié afin d'assurer la coordination avec la suppression du monopole proposé à l'article 1^{er} du présent projet. Cette suppression a en effet pour conséquence de modifier la numérotation de l'alinéa de l'article 34 de la Constitution définissant les nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que les conditions d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions relatives aux lois-cadres sont renvoyées aux « *lois 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 vingtième 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.

En revanche, les dispositions du nouvel article 88-8 de la Constitution (article 12 du présent projet), relatives aux programmes de stabilité, sont d'application immédiate.

Votre rapporteur propose d'adopter sans modification le présent article.

*

* *

La Commission adopte l'article 13 sans modification.

Puis la Commission adopte l'ensemble du projet de loi constitutionnelle sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3641) tel qu'adopté par le Sénat le lundi 11 juillet 2011.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</p>	<p>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</p>	<p>Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques</p>
<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; » sont supprimés ;</p>	<p>1° Supprimé</p>	
<p>2° Au dix-septième alinéa, après le mot : « et », sont insérés les mots : « , sous réserve du vingtième alinéa, » ;</p>	<p>2° Supprimé</p>	
<p>3° Après le dix-neuvième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>3° ... alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.</p>	<p>Alinéa supprimé</p>	
<p>« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. » ;

4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.

Article 2 bis

Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 » sont remplacés par les mots : « , est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 ou est contraire au vingtième alinéa de l'article 34 ou au deuxième ou au quatrième alinéa de l'article 72-2 ».

Article 9 bis

Après l'article 61-1 de la Constitution, il est inséré un article 61-2 ainsi rédigé :

« Art. 61-2. – Lorsqu'il est saisi d'une loi autre que celles mentionnées au vingtième alinéa de l'article 34, dans les conditions prévues à l'article 61, le Conseil constitutionnel vérifie qu'il n'est pas porté atteinte au domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale tel qu'il est défini en application des articles 34, 47 et 47-1. »

Article 11

L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :

1° À la fin de la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature » ;

Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture

4° (*Sans modification*)

Article 2 bis

Supprimé

Article 9 bis

Supprimé

Article 11

Supprimé

Propositions de la Commission

Article 2 bis

Maintien de la suppression

Article 9 bis

Maintien de la suppression

Article 11

Maintien de la suppression

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

2° À la seconde phrase du deuxième alinéa, après le mot : « loi », sont insérés les mots : « de finances » ;

3° (*nouveau*) La dernière phrase du quatrième alinéa est complétée par les mots : « de finances ».

Article 13

(*Pour coordination*)

Le vingt et unième alinéa de l'article 34, les articles 39 et 42, les premier, troisième et cinquième alinéas de l'article 47, les premier et troisième alinéas de l'article 47-1 et les articles 48, 49, 61 et 70 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, et l'article 46-1 de la Constitution entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application.

Le 4° de l'article 1^{er} de la présente loi constitutionnelle entre en vigueur dans les mêmes conditions.

Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture

Article 13

(*Pour coordination*)

Le vingtième alinéa ...

(*Alinéa sans modification*)

Propositions de la Commission

Article 13

(*Sans modification*)