



N° 1097

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juin 2018

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE
*pour une **démocratie plus représentative,***
responsable et efficace (n° 911),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 911, 1053 et 1098.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
<i>Article additionnel après l'article 3</i> (article 42 de la Constitution) : Instauration d'un délai incompressible entre le dépôt du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et leur examen en séance.....	39
<i>Article additionnel après l'article 4</i> (article 44 de la Constitution) : Élargissement des possibilités de saisine pour avis du Conseil d'État aux amendements en matière fiscale	41
<i>Article 6</i> : (article 47 de la Constitution) Réduction des délais d'examen des projets de loi de finances – Audition des ministres sur l'exécution des lois de finances.....	43
<i>Article 7</i> : (article 47-1 de la Constitution) Délais d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale – Examen conjoint des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale	54
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	69
ANNEXE N° 2 : PRÉLÈVEMENTS FISCAUX BÉNÉFICIAINT AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE	71

INTRODUCTION

Après les lois pour la confiance dans la vie politique, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace constitue une nouvelle étape de la transformation de notre vie démocratique à laquelle nos concitoyens ont exprimé leur aspiration à l'occasion des élections présidentielle et législatives de 2017.

Il s'accompagne de deux projets de loi, l'un organique, l'autre ordinaire, portant réduction du nombre de parlementaires, introduisant une dose de représentation proportionnelle pour l'élection des députés et limitant le cumul des mandats dans le temps.

Dix ans après la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, le projet de loi constitutionnelle vise à adapter la Constitution aux enjeux de notre temps, sans remettre en cause l'équilibre des institutions.

Il comprend dix-huit articles, dont sept modifient différents aspects de la procédure parlementaire pour mieux organiser le temps parlementaire, améliorer la qualité de la loi et renforcer les activités de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

La commission des finances s'est saisie pour avis des articles 6 et 7, qui modifient les conditions d'examen du projet de loi de finances (PLF) et renforcent les moyens d'action des commissions parlementaires dans leur mission de contrôle de l'exécution des lois de finances.

Le projet de loi constitutionnelle vient ainsi prolonger les réflexions menées au sein de la commission par le groupe de travail sur l'amélioration des conditions d'examen des textes budgétaires, réunissant des représentants de tous les groupes, et dont les travaux sont conduits par le président Éric Woerth et le rapporteur général Joël Giraud.

Il s'inscrit également en cohérence avec les initiatives déjà prises pour rééquilibrer le calendrier parlementaire, avec l'instauration d'un temps fort d'évaluation des politiques publiques venant préparer la discussion du projet de loi de règlement de l'année précédente et du projet de loi de finances pour l'exercice postérieur.

La révision constitutionnelle ne constitue qu'une première étape, certes importante, de la rénovation de la discussion des textes financiers. La plupart des améliorations que nous pourrions proposer relèvent de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), du Règlement de l'Assemblée, voire de simples décisions d'organisation interne, dans le cadre de la Conférence des présidents ou

de l'organisation des travaux des commissions. Elles s'appuieront également sur un renforcement des liens déjà étroits noués avec la Cour des comptes et sur l'amélioration de nos capacités d'expertise, avec la mise en place progressive d'un organe d'expertise propre au Parlement.

L'article 6 du projet de loi constitutionnelle consacre le rééquilibrage de la procédure budgétaire que nous sommes nombreux à appeler de nos vœux et dont la commission des finances, et au-delà l'Assemblée nationale ont esquissé les contours avec l'organisation du « printemps de l'évaluation » et des commissions d'évaluation des politiques publiques. Mieux utiliser le temps parlementaire, c'est consacrer plus de temps et d'énergie à vérifier l'efficacité des politiques publiques sur la vie de nos concitoyens et à interroger le Gouvernement sur l'usage des crédits que nous l'avons autorisé à dépenser et rationaliser, à l'automne, le temps de l'autorisation. Sans renoncer à ce qui fait l'essence du parlementarisme, à savoir le consentement à l'impôt (article XIV de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789), il est possible de passer un peu moins de temps à discuter de prévisions de crédits qui feront par la suite l'objet de nombreux ajustements en loi de finances rectificative, par la voie réglementaire ou en gestion.

Le projet de loi réduit ainsi la durée maximale d'examen du projet de loi de finances de soixante-dix à cinquante jours et la durée de la première lecture à l'Assemblée de quarante à vingt-cinq jours. Il ne s'agit pas de raccourcir les débats pour brider le travail parlementaire, mais de travailler plus efficacement. En première lecture, les débats en commission et en séance à l'Assemblée nationale ont duré plus de 240 heures, pour examiner près de 3 700 amendements au projet de loi de finances pour 2018.

Le raccourcissement du temps passé en séance sur le projet de loi de finances à l'automne n'a de sens que si plusieurs conditions sont réunies.

D'une part, pour que la réduction de la durée d'examen du projet de loi de finances ne se traduise pas par une perte de qualité du débat parlementaire et ne remette pas en cause la capacité des parlementaires à voter le budget en toute connaissance de cause, il est impératif de réserver au Parlement un temps suffisant à l'analyse des dispositions du projet de loi, avant leur examen en commission puis en séance. La complexité des nombreuses dispositions fiscales figurant dans le projet de loi de finances nécessite en effet un travail approfondi. Le travail parlementaire est une condition *sine qua non* de la qualité de la loi fiscale, enjeu majeur pour nos concitoyens, les acteurs économiques, ainsi que les finances publiques, comme l'actualité récente de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués l'a malheureusement montré.

C'est pourquoi la commission a adopté, à l'initiative du rapporteur et du rapporteur général, des amendements pour instaurer un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du projet de loi de finances de l'année et son

examen en séance. Un délai identique a été prévu pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année.

L'article 42 de la Constitution prévoit déjà un délai de droit commun de six semaines pour les projets et propositions de loi. Ne pas prévoir de délai pour les projets de loi de finances serait d'autant moins justifié qu'ils sont d'une incontestable complexité et que leur temps d'examen en séance est réduit par le présent projet de loi.

D'autre part, pour que le raccourcissement des délais aille de pair avec un travail plus efficace, le Parlement, et singulièrement la commission des finances, a besoin d'augmenter fortement ses capacités d'expertise pour ne plus dépendre des analyses du Gouvernement.

Sur la base des propositions de nos collègues Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou, l'Assemblée va se doter d'un organe d'expertise propre au Parlement. En complément, la commission des finances a adopté un amendement proposé par le rapporteur visant à permettre au Parlement, dans des conditions à définir par la loi, de consulter le Conseil d'État sur des amendements en matière fiscale, de membres du Parlement ou du Gouvernement, à forts enjeux budgétaires, afin de s'assurer de leur qualité juridique.

Enfin, la réduction du temps d'examen du projet de loi de finances doit nécessairement aller de pair avec le renforcement du travail d'évaluation des politiques publiques et un travail plus approfondi à l'occasion de l'examen de la loi de règlement.

L'Assemblée nationale a déjà adapté les modalités de discussion du projet de loi de règlement, sur la proposition de la commission des finances. En institutionnalisant les auditions des ministres sur l'exécution de la loi de finances, le projet de loi constitutionnelle lève le verrou de la séparation des pouvoirs, qui aurait interdit la formalisation des commissions d'évaluation des politiques publiques au niveau législatif ou du Règlement de l'Assemblée.

Le second aspect de la saisine pour avis de la commission des finances sur le projet de loi constitutionnelle porte sur l'articulation entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. L'article 7 du projet de loi constitutionnelle porte la durée maximale d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale en première lecture à l'Assemblée de vingt à vingt-cinq jours afin de l'aligner sur celle qui est proposée pour le projet de loi de finances.

Il habilite en outre le législateur organique à fixer les conditions dans lesquelles les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale peuvent être, en tout ou partie, examinés conjointement. Il s'agira de trouver les moyens de permettre au Parlement d'avoir une vision plus globale des dispositions des lois financières, en particulier de celles qui concernent les prélèvements obligatoires, et d'organiser une discussion plus cohérente, en

particulier lorsqu'une réforme comporte des dispositions à la fois en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale, comme ce fut le cas à l'automne dernier avec la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse pérenne de cotisations.

Conservant la distinction prévue à l'article 34 de la Constitution, le projet de loi constitutionnelle ne fusionne pas projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il conserve deux textes différents, mais ouvre un large éventail de possibilités quant à l'organisation de la discussion. Au demeurant, il nous est déjà possible de réfléchir, à droit constant, à une meilleure organisation des débats dès l'examen des textes financiers pour 2019, *via* par exemple l'organisation d'une discussion générale commune.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 20 juin 2018, la commission examine pour avis le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911).

M. le président Éric Woerth. Deux autres commissions se sont saisies pour avis de ce projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, dont la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est saisie au fond : la commission des affaires sociales et la commission du développement durable. Notre commission s'est saisie des articles 6 et 7, qui intéressent directement son champ de compétence. Dans le même esprit, nous examinerons tous les amendements déposés dans notre commission qui, sans viser formellement ces deux articles, portent spécifiquement sur les lois de finances et les questions budgétaires. En revanche, il ne nous revient pas de discuter d'autres amendements à visée plus générale, lesquels, au demeurant, peuvent être déposés et défendus devant la commission des lois, saisie au fond, qui se réunira le mardi 26 juin.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis. Notre commission s'est saisie pour avis de deux des dix-huit articles du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, les articles 6 et 7.

Ces deux articles nous intéressent au premier chef car ils modifient les conditions de l'examen du projet de loi de finances, qui constitue le cœur de l'activité de notre commission.

Chacun de ces deux articles apporte deux modifications au texte constitutionnel.

L'article 47 de la Constitution encadre strictement, depuis 1958, les délais d'examen des projets de loi de finances et assortit ces délais d'une sanction dissuasive. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans les délais impartis par la Constitution, le Gouvernement peut mettre les dispositions du projet de loi de finances (PLF) en vigueur par ordonnance. La durée maximale d'examen du PLF est actuellement fixée à soixante-dix jours. L'Assemblée nationale dispose en outre d'une durée maximale de quarante jours pour se prononcer en première lecture. Si elle ne respecte pas ce délai, le Gouvernement peut saisir le Sénat, qui doit se prononcer dans un délai de quinze jours.

L'article 6 du projet de loi constitutionnelle ramène la durée maximale d'examen du projet de loi de finances de soixante-dix à cinquante jours, et la

durée de la première lecture à l'Assemblée nationale de quarante à vingt-cinq jours.

Parallèlement, pour accompagner la montée en puissance du contrôle parlementaire sur les résultats des politiques publiques et renforcer les moyens d'action des commissions des finances dans leur mission de contrôle de l'exécution de la loi de finances, il mentionne explicitement que les ministres peuvent être entendus par les commissions compétentes sur l'exécution de leur budget.

L'article 7 vise quant à lui à améliorer l'articulation entre le PLF et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Sans modifier la durée maximale d'examen du PLFSS par le Parlement, déjà fixée à cinquante jours par l'article 47-1 de la Constitution, il porte la durée maximale d'examen du PLFSS en première lecture à l'Assemblée de vingt à vingt-cinq jours afin de l'aligner sur celle qui est proposée pour le PLF.

Il habilite en outre le législateur organique à fixer les conditions dans lesquelles les PLF et PLFSS peuvent être, en tout ou partie, examinés conjointement. Il s'agira de trouver les moyens de permettre au Parlement de bénéficier d'une vision plus globale des dispositions des lois financières, en particulier de celles qui concernent les prélèvements obligatoires, et d'organiser une discussion plus cohérente, en particulier lorsqu'une réforme comporte des dispositions à la fois en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale, comme ce fut le cas à l'automne dernier avec la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse pérenne de cotisations ; de telles « mesures miroir », qui relèvent pour partie du PLF et pour partie du PLFSS, se sont multipliées ces dernières années. Le projet de loi constitutionnelle conserve bien deux textes différents et ferme ainsi la voie à une fusion en l'absence d'une révision constitutionnelle supplémentaire. En revanche, il ouvre un large éventail de possibilités quant à l'organisation de la discussion. Au demeurant, il nous est déjà possible de réfléchir, à droit constant, dans le cadre de la Conférence des présidents, à une meilleure organisation des débats dès l'examen des textes financiers pour 2019.

Disons-le d'emblée, je souscris pleinement à l'objectif de rationalisation de la procédure budgétaire.

Même si la célèbre formule d'Edgar Faure pour qualifier la discussion budgétaire, « *litanie, liturgie, léthargie* » est un peu datée, chacun s'accorde à considérer que l'examen du projet de loi de finances est trop long et peut avoir quelque chose de fastidieux. C'est un sentiment que nous avons été nombreux à éprouver à l'automne dernier, tant parmi les nouveaux que parmi les anciens députés. Nous avons l'occasion aujourd'hui d'organiser différemment les débats budgétaires pour gagner en efficacité sans perdre en substance.

L'article 6 consacre le rééquilibrage de la procédure budgétaire que nous appelions de nos vœux dans les conclusions du groupe de travail transpartisan relatif aux conditions d'examen des textes budgétaires et dont nous avons esquissé les contours avec l'organisation ces dernières semaines du « printemps de l'évaluation » et des commissions d'évaluation des politiques publiques.

S'il est possible d'améliorer encore cette nouvelle période budgétaire, son instauration a été un succès. Je vous invite d'ailleurs à faire part de votre bilan au président Woerth, comme il vous l'a proposé la semaine dernière.

Il s'agit à l'article 6 de rééquilibrer le temps parlementaire entre « l'automne de l'autorisation » et le « printemps de l'évaluation », afin de consacrer plus de temps et d'énergie à vérifier l'efficacité des politiques publiques sur la vie de nos concitoyens et à interroger le Gouvernement sur l'usage des crédits que nous l'avons autorisé à dépenser. En revanche, il est possible, sans renoncer à ce qui fait l'essence du parlementarisme, le consentement à l'impôt, de passer un peu moins de temps à discuter des prévisions de crédits, lesquelles feront ensuite l'objet de nombreux ajustements en loi de finances rectificative, par la voie réglementaire ou en gestion.

Que nous passions moins de temps en séance sur le PLF n'aura de sens que si plusieurs conditions sont réunies. Il nous faudra d'abord mener un travail plus approfondi lors de l'examen du projet de loi de règlement. Nous y avons déjà travaillé cette année, avec la collaboration de la Cour des comptes et du Gouvernement, qui ont accepté de publier plus tôt que d'habitude les documents que nous attendions, et grâce à l'engagement du bureau de la commission, en particulier de son président et du rapporteur général, ainsi que des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis. En institutionnalisant les auditions des ministres sur l'exécution de la loi de finances, le projet de loi constitutionnelle lève le verrou de la séparation des pouvoirs, qui nous aurait interdit de prévoir dans le Règlement de l'Assemblée ou la loi organique la présence des ministres en commission d'évaluation des politiques publiques. Cet aspect de l'article 6 est à mes yeux fondamental.

Cet article souligne le rôle des commissions permanentes et non de la seule commission des finances. J'y vois une preuve d'ouverture, dont notre commission peut se féliciter.

Pour que l'examen en séance puisse être plus rapide, il est impératif que nous le préparions efficacement au stade de la commission. Pour cela, nous avons besoin de plus de temps pour examiner le projet de loi et les documents budgétaires. Or, si la Constitution limite le temps d'examen des projets de loi de finances, elle ne garantit pas au Parlement un temps de travail minimum avant la discussion.

Je vous proposerai trois amendements pour y remédier. Le premier instaure, comme l'article 42 de la Constitution pour les autres projets de loi, un

délai incompressible entre le dépôt des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et leur examen en séance. Ce délai ne s'appliquerait pas aux lois de finances rectificatives, pour lesquelles il reste nécessaire de pouvoir réagir en urgence. Le délai de droit commun de six semaines aurait été peu réaliste ; je propose donc un délai de quatre semaines. Deux autres amendements font courir le délai de cinquante jours encadrant l'examen parlementaire des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale à compter du début de la discussion en séance et non plus du dépôt du texte.

En pratique, le point de départ du délai constitutionnel du projet de loi de finances était déjà très proche du début de la séance, puisque, d'un commun accord entre le Gouvernement et l'Assemblée, il ne courait pas à compter du dépôt officiel à la suite de l'adoption du texte en Conseil des ministres, mais à compter de la réception d'une lettre du Premier ministre recensant l'ensemble des annexes déposées, qui intervenait en général entre le 10 et le 14 octobre, soit quelques jours avant le début de la séance.

Pour que le raccourcissement des délais aille de pair avec un travail plus efficace, nous devons aussi renforcer nos moyens d'expertise et ne plus dépendre des analyses du Gouvernement. La présidence de l'Assemblée et son Bureau réfléchissent au meilleur format d'un organe d'expertise propre au Parlement. Je proposerai en complément un amendement prévoyant la consultation du Conseil d'État sur des amendements fiscaux d'origine parlementaire ou gouvernementale. Comme les consultations sur les propositions de loi, celle-ci impliquerait un filtre et un délai compatible avec les exigences du débat parlementaire et le travail du Conseil d'État.

Montesquieu l'a écrit, il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante. Cela est plus vrai encore lorsqu'il s'agit de modifier la Constitution. N'oublions pas que nos propositions ont vocation à figurer au sommet de notre ordre juridique, pour de nombreuses années. J'ai donc déposé un nombre réduit d'amendements, mais qui me paraissent utiles pour améliorer concrètement la qualité de notre travail. Je serai amené à donner un avis défavorable ou à solliciter le retrait des amendements qui bouleverseraient l'équilibre de nos règles constitutionnelles, tels ceux qui viseraient à abroger l'article 40 ou qui introduiraient dans la Constitution des règles qui pourraient trouver leur place dans la loi organique, voire dans les règlements des assemblées.

Enfin, j'insiste sur le caractère organique de nombre de dispositions dont nous serons amenés à discuter dès l'année prochaine. L'examen d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) nous donnera plus matière à débattre de la procédure. Je souhaite vous faire part de ma position favorable sur deux points : le monopole fiscal des lois de finances – j'en parlerai cet après-midi lors de l'examen de ma proposition de résolution en séance publique – et l'exclusion des dispositions fiscales du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, dont l'essence est altérée par l'ajout, souvent tardif, de dispositions nouvelles par le Gouvernement.

Mme Valérie Rabault. Tout à fait !

M. le rapporteur pour avis. Mais là n'est pas l'objet de ce projet de loi constitutionnelle. Les articles 6 et 7 seront l'occasion de débats fournis, comme ne manquera pas de le montrer l'examen des amendements.

M. Joël Giraud, rapporteur général. La réduction des délais d'examen du PLF en séance ne doit pas se traduire uniquement par l'octroi à l'administration de délais supplémentaires pour instruire le PLF. Le Parlement doit bénéficier, en contrepartie, d'un délai incompressible pour examiner le texte en commission, ainsi que le propose le rapporteur pour avis dans son amendement. Il est essentiel que cette disposition figure dans la Constitution et ne soit pas renvoyée à une loi organique.

Par ailleurs, beaucoup d'amendements se rapportent à une loi de financement des collectivités territoriales, un sujet sur lequel le président de la commission s'est exprimé en séance hier. Bien qu'une telle perspective paraisse séduisante, il ne faut pas oublier que notre tâche est déjà rendue difficile par l'existence de textes de nature différente, le PLFSS n'étant pour partie pas normatif, et qu'une telle procédure imposerait aux collectivités des délais de transmission de données, comme ceux que connaissent les organismes de sécurité sociale. Faisons donc très attention. J'adore les jardins à la française, leur complexité et leur richesse les rendent merveilleux, mais on ne parvient jamais à les entretenir convenablement !

M. le président Éric Woerth. Et c'est sans compter la maladie du buis...

Mme Amélie de Montchalin. Nous devons en effet aborder ces débats d'une main tremblante. Bien des dispositions que nous souhaiterions voir advenir ne sont pas d'ordre constitutionnel, mais pourraient être prévues par la Conférence des présidents, lorsqu'elle fixe l'ordre du jour, par le Règlement de l'Assemblée nationale, par une loi organique ou par la LOLF. Nous devons nous prémunir d'une certaine *hybris* qui nous laisserait croire que nous voterons des lois éternelles sur l'organisation des débats.

Le fonctionnement institutionnel a souvent péché en perdant de la flexibilité qui lui permettait de s'adapter aux besoins d'une période. Plaçons dans la Constitution ce qui a lieu d'y être, qui est crucial pour la stabilité des institutions, et gardons nos bonnes idées pour les appliquer hors de ce cadre. Le printemps de l'évaluation a montré deux choses : nous avons besoin d'une agence – c'est l'une des propositions de Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou, président et rapporteur du groupe de travail « moyens de contrôle et d'évaluation » du Bureau de l'Assemblée nationale, qui viennent de remettre leur rapport – ; nous pouvons aussi prendre des dispositions de notre propre chef, sans avoir à invoquer la Constitution.

M. le président Éric Woerth. Sauf lorsque cela relève de la Constitution...

Mme Marie-Christine Dalloz. Sur l'article 6, vous n'avez pas la main tremblante, mais lourde ! Faut-il inscrire, dans un projet de loi constitutionnelle, des dispositions concernant l'organisation de l'examen des lois de finances à l'Assemblée nationale ? Je suis peut-être d'une grande naïveté, mais je fais confiance à la Conférence des présidents pour organiser les temps de discussion ! Nous allons intégrer à la Constitution des dispositions sur le temps de parole sous couvert de « rationalisation », mais à force d'user de ce terme à tout bout de champ, on ne rationalise rien !

Le printemps de l'évaluation est une innovation qui a été testée cette année et je me suis félicitée que le Gouvernement ait accepté cette procédure. Mais ne confondons pas le contrôle de l'exécution de l'exercice précédent, et le débat sur le projet de loi de finances de l'année suivante ! Ces dispositions n'ont pas de commune mesure.

Monsieur le rapporteur, vous avez dit que les nouveaux députés s'étonnaient de la longueur des discussions sur le projet de loi de finances. Il est pourtant essentiel de prendre le temps d'examiner sérieusement chaque article du projet de loi de finances, dans la mesure où celui-ci détermine l'avenir fiscal et financier des politiques publiques menées par le Gouvernement. L'Assemblée nationale ne doit pas être une simple chambre d'enregistrement. Elle est le lieu du débat démocratique, et il est désolant que vous vouliez en restreindre le pouvoir.

M. Jean-Louis Bourlanges. Il ne s'agit pas d'une simple révision constitutionnelle, puisque s'ajoutent trois autres véhicules, la loi organique, la loi ordinaire et le Règlement de l'Assemblée. Je regrette que nous n'ayons pas été saisis d'un texte global, qui aurait pu prendre la forme d'une résolution. Cela nous aurait permis d'appréhender l'ensemble des problèmes et de répartir nos enfants entre les différentes familles. Cette absence de vision globale est très préjudiciable à une prise en compte réfléchie des enjeux auxquels nous sommes confrontés, à la clarté pédagogique et à la clarification de nos responsabilités.

Une remarque personnelle : la dissociation entre le vote et l'évaluation ne me convainc pas. Même si le printemps de l'évaluation a assez bien fonctionné, je pense que cette méthode s'érodera. Les parlementaires ne se sentent concernés que lorsqu'ils ont des décisions à prendre. Or, ils font face à une machine débranchée. Je crains que l'évaluation n'en vienne à correspondre à la définition du regretté président Edgar Faure !

Nous pourrions imaginer consacrer nos délibérations, entre janvier et juillet, à l'examen approfondi des missions et voter des pré-amendements qui refléteraient nos analyses. Ceux-ci pourraient ne pas être repris par la suite, mais une délibération de fond aurait eu lieu. Il faut donner une finalité à ces séances d'évaluation.

M. le président Éric Woerth. Nous en avons parlé hier en Conférence des présidents : il est certain que nous avons besoin d'une vision panoramique des textes qui modifieront l'organisation des institutions et la discussion de la loi. La commission des lois pourrait fournir une synthèse des mesures – encore faudrait-il

que le Gouvernement les ait annoncées – prises dans le cadre de la loi organique, de lois ordinaires et du règlement de l'Assemblée.

Il va de soi que l'évaluation et les autorisations sont étroitement liées, et il est possible, lors du vote des crédits, de revenir sur la phase d'évaluation. Nous nous donnons le temps d'évaluer, en accordant une place centrale au travail des rapporteurs spéciaux. Ce temps ne sera pas inutile si l'engagement de tous, la coordination et la cohérence ne font pas défaut. La loi de règlement et la loi budgétaire sont deux sujets qui ne peuvent être séparés de manière artificielle.

M. Charles de Courson. J'appartiens à une famille qui croit au parlementarisme. La constitution de la V^e République a été conçue pour affaiblir le Parlement, tenu par des personnes considérées comme peu responsables, notamment en matière financière. Cette réforme constitutionnelle contient des éléments qui affaibliront encore un peu plus le système parlementaire, tel l'encadrement du droit d'amendement, ou de ce qu'il en reste.

Je trouve curieux que l'on entende réduire, à l'article 6, l'examen de la loi de finances à l'Assemblée de quinze jours.

Lors de l'audition par notre rapporteur des représentants de la direction du budget, à laquelle n'ont assisté hélas que deux députés, nous nous sommes interrogés sur la façon de caser dans le temps imparti l'examen de trente-deux missions. La direction du budget nous a remis un projet de calendrier, qu'il serait souhaitable de transmettre à l'ensemble des membres de la commission. Il en ressort que la première partie, qui concerne les recettes, ne peut être contractée. À la semaine d'examen par le rapporteur général, qui s'attelle au texte jour et nuit avec les administrateurs, il faut ajouter une semaine d'examen en commission et une semaine d'examen en séance publique. Que reste-t-il alors pour examiner les trente-deux missions ? J'ai demandé s'il était possible de les examiner sans les regrouper, ce qui éviterait d'enchaîner, outre les nuits auxquelles nous sommes habitués, les samedis et les dimanches pour tenir les délais constitutionnels.

Je suis pragmatique. Je veux bien entendre qu'il faille réduire les délais, mais personne ne semble savoir comment faire tenir l'examen de la seconde partie dans le temps qu'il reste. Nos lendemains vont déchanter !

Gilles Carrez peut compter avec moi les réformes constitutionnelles que nous avons vu passer, en vingt-cinq ans d'exercice d'un mandat parlementaire, une dizaine au moins. Toutes, ou presque, ont été utilisées pour pousser un certain nombre de thèmes, notamment en matière financière. Nous examinerons cela en détail.

Mme Christine Pires Beaune. Cette réforme constitutionnelle est la vingt-cinquième depuis 1958, mais ce sera la première à affaiblir les droits du Parlement, avec des dispositions dangereuses aussi bien pour nos assemblées que pour la démocratie locale. Nous aurons l'occasion d'en parler en séance.

Il est normal que cette réforme se décline dans trois textes, un projet de loi constitutionnelle, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire, mais je déplore leur examen saucissonné. Celui-ci nous posera problème et relève, peut-être, d'une stratégie.

Sous réserve de l'adoption des amendements annoncés par le rapporteur aux articles 6 et 7, nous devrions disposer de quatre semaines avant le début des discussions pour étudier sérieusement ce qui reste quand même un pavé, qu'il s'agisse de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Éric Coquerel. Ce projet de loi constitutionnelle, qui vise à minorer le rôle du Parlement, est en quelque sorte la concrétisation de ce qui se pratique depuis des mois, avec le passage au forceps de textes, sans que les parlementaires, *a fortiori* appartenant à des groupes restreints de l'opposition, n'aient le temps de débattre et de s'exprimer. Les parlementaires sont considérés comme les managers de certaines multinationales considèrent les salariés, et la phrase de Benjamin Griveaux – « *C'est une très bonne nouvelle que les députés travaillent* » – est non seulement injurieuse, mais éclairante sur la manière dont ce gouvernement regarde tous les députés, qu'ils soient de l'opposition ou de la majorité. J'espère que chacun l'aura compris.

Pour un texte dont les seules annexes faisaient cette année 22 000 pages, l'idée de passer de soixante-dix jours à cinquante jours de débats parlementaires est contraire à l'article XIV de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* »

Réduire ce temps semble complètement lunaire, sauf si l'on considère que nous sommes là pour amuser la galerie et pour avaler ce que le Gouvernement souhaite que nous avalions, sans même s'efforcer de nous convaincre.

Enfin, l'idée de mêler PLF et PLFSS renvoie à la question, bien présente dans les arrière-pensées du Gouvernement, de la fiscalisation des cotisations sociales. Avec comme conséquence la fin du régime paritaire, c'est un avant-goût de ce que l'on nous prépare. Nous défendrons des amendements, mais j'alerte mes collègues de la majorité sur les responsabilités que nous prenons sur ces questions : lorsque l'on fait des lois, il faut penser au jour où l'on se trouvera dans l'opposition.

M. Fabien Roussel. Une vague populiste monte en Europe et en France. En surfant sur cette vague, on fait le choix d'affaiblir une fois de plus le Parlement. Ce que l'on entend, c'est qu'il faut s'attaquer au Parlement, et aux députés, qui sont en trop grand nombre. Mais il faut se souvenir que, dans notre pays, le populisme a grandi à chaque fois que le Parlement a été affaibli : en 1934 avec les liges factieuses, en 1956 avec le poujadisme. Ce projet de loi

constitutionnelle prévoit de raccourcir le délai d'examen des lois de finances et de réduire le nombre de parlementaires : affaiblir le Parlement est dangereux pour notre démocratie.

L'un des amendements que nous avons déposés a été déclaré irrecevable et je souhaiterais, monsieur le président, en connaître les raisons. Il répond à l'appel d'une cinquantaine de juristes, d'économistes, de chercheurs pour subordonner dans la Constitution la défense de la liberté d'entreprendre et de la propriété privée à la défense de l'intérêt général, en introduisant l'idée de bien commun. Ainsi, lorsque j'étais le rapporteur d'une proposition de loi de lutte contre les paradis fiscaux, je me suis vu opposer le principe de la liberté d'entreprendre lorsque j'ai proposé d'interdire aux banques d'y travailler. Cette idée d'un intérêt général supérieur à la liberté d'entreprendre existe depuis longtemps et je regrette que notre amendement ait été déclaré irrecevable.

M. le président Éric Woerth. Il n'entrait pas dans le champ de la saisine de la commission des finances, mais vous êtes en droit de le déposer en commission des lois et en séance publique ; il y sera examiné.

M. François Cornut-Gentile. Nous faisons face à une importante difficulté méthodologique. Comme l'a dit Jean-Louis Bourlanges, nous n'avons pas de vision globale et nous ne disposons pas davantage d'une évaluation des conséquences des textes que nous allons voter. On ne sait pas où on veut aller : voilà qui rend le débat surréaliste et pas du tout pragmatique. Il eût fallu procéder autrement, commencer par regarder ce qu'offre le Règlement, lever les blocages par d'éventuelles modifications du Règlement, puis de la Constitution. Ce n'est pas ce que l'on fait. Comme personne ne sait où l'on va et que le Parlement est déjà très affaibli, même les choses qui pourraient être intéressantes suscitent des doutes. Le *timing* politique qui nous est imposé ne permet pas le débat approfondi et serein qui aurait été nécessaire. Le Gouvernement serait bien inspiré de prendre du temps car, à l'évidence, les choses ne sont pas mûres.

M. Jean-Pierre Vigier. Avec ces deux articles, on voit très bien où vous souhaitez aller : réduire le pouvoir et le rôle du Parlement. Je vous suggère de faire encore plus simple, monsieur le rapporteur, les parlementaires peuvent se taire et vous, tout valider depuis l'Élysée. Mais il faut nous le dire. Ces deux articles sont inacceptables !

M. Patrick Hetzel. Depuis la V^e République, l'équilibre des pouvoirs est relativement fragile et il convient d'y toucher avec de grandes précautions. Il est évident que ce texte, tel qu'il nous est proposé, accentuera le déséquilibre au profit de l'exécutif.

Monsieur le rapporteur pour avis, je suis étonné que vous proposiez de solliciter l'expertise du Conseil d'État : non pas que je remette en cause le Conseil d'État, mais parce que le président du Conseil d'État, c'est le Premier ministre. Demander à une instance qui joue le rôle de conseil du Gouvernement de

s’immiscer dans l’activité législative est pour le moins choquant : cela revient à placer le pouvoir législatif sous le joug de l’exécutif. La Cour des comptes, dont nous sollicitons aussi l’avis, jouit d’une réelle indépendance. Ce n’est pas le cas du Conseil d’État, pour ce qui est de sa mission d’expertise.

M. le rapporteur pour avis. Je propose de répondre sur les articles 6 et 7, sans aborder les autres sujets. Les articles 6 et 7 ne tendent pas à inscrire dans la Constitution les délais d’examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, comme l’a laissé entendre Marie-Christine Dalloz, puisque cela figure déjà aux articles 47 et 47-1 de la Constitution. L’article 6 tend, il est vrai, à modifier les délais, mais il n’introduit pas la notion dans le texte, encore moins celle de temps de parole, qui relève du Règlement. Il faut être très clair et éviter toute incompréhension : nous modifions les délais prévus à l’article 47 de la Constitution en les faisant passer de soixante-dix à cinquante jours, et de quarante à vingt-cinq jours pour la première lecture.

Réduire ces délais conduit-il à affaiblir le pouvoir des parlementaires, comme l’ont laissé entendre Marie-Christine Dalloz et François Cornut-Gentille ? Ce que nous disons depuis des mois, et ce à quoi le groupe de travail présidé par Éric Woerth sur la procédure budgétaire a conclu, c’est qu’il faut rééquilibrer les temps d’examen, en consacrant moins de temps à l’autorisation et davantage à l’évaluation.

Je suis d’accord avec Jean-Louis Bourlanges, il faut voir cette réforme comme un ensemble et ne pas regarder le petit bout de la lorgnette en se contentant de l’article 6. Celui-ci n’est qu’une brique, dans un ensemble bien plus important. Nous avons commencé à consacrer plus de temps à l’évaluation. Il n’est pas tout à fait vrai, monsieur Bourlanges, que les parlementaires ne prennent aucune décision, puisqu’ils votent des résolutions. Je rejoins ce qu’a dit le président Woerth : certes, peu de décisions sont prises au printemps, mais l’enjeu est que les parlementaires retrouvent leur rôle de contrôleurs. Il s’agit d’un rééquilibrage : le pouvoir parlementaire n’est pas réduit, il est mieux réparti. Je vous demande de ne pas voir cet article 6 comme un article isolé, visant à réduire les temps d’examen.

Monsieur de Courson, je vous rejoins sur ce qui concerne les délais. Je ne me suis pas senti autorisé à diffuser le calendrier de la direction du budget, mais je vous ai, en revanche, préparé des simulations sur lesquelles nous reviendrons au moment de l’examen de mon amendement visant à instaurer un délai incompressible de quatre semaines.

Monsieur Hetzel, j’avoue enfin ne pas bien comprendre votre remarque sur le Conseil d’État. Le président de l’Assemblée nationale peut déjà solliciter le Conseil d’État sur les propositions de loi, et cela fonctionne. Nous souhaitons appliquer ce modèle à quelques amendements au sujet desquels nous aurions besoin d’une expertise *ex ante*.

La commission en vient à l'examen pour avis des articles du projet de loi.

Après l'article 2

La commission examine l'amendement CF52 M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cela fait des dizaines d'années que de nombreuses initiatives parlementaires ont essayé d'encadrer la rétroactivité économique et juridique des lois fiscales, mais elles ont toutes échoué, si bien qu'en l'état actuel de notre droit, nous ne pouvons pas attacher par exemple à un produit d'épargne, un régime fiscal pluriannuel, puisque chaque année il pourra être modifié.

L'amendement que je propose vient donc compléter l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel c'est la loi qui fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, pour préciser que ces dispositions ne peuvent être rétroactives à moins d'un motif d'intérêt général suffisant. Cela offrirait aux épargnants davantage de sécurité juridique.

M. le rapporteur pour avis. Monsieur de Courson, je suis d'accord avec vous sur la visibilité et la stabilité qu'apporterait la mesure que vous proposez. Cependant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, autorise la rétroactivité, sauf pour les lois pénales. Vous souhaitez constitutionnaliser la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour les dispositions fiscales. Il me semble néanmoins qu'il y aurait un problème à se limiter à ce seul champ, et je vous invite à retirer votre amendement pour l'étendre à l'ensemble du champ législatif et le redéposer devant la commission des lois.

M. Gilles Carrez. Le principal problème c'est la « petite rétroactivité » au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. Depuis quelques années, les gouvernements successifs ont pris l'engagement de ne pas la mettre en œuvre, ce qui me semble une réponse suffisante.

Je suis donc très réservé sur cet amendement, qui nous lie les mains pour l'avenir. Lorsqu'on met en place un régime d'épargne – je pense notamment à l'assurance vie –, on le paramètre en fonction du contexte, et il me semble dangereux de ne pas pouvoir revenir dessus – je ne parle évidemment pas de ce qui a déjà été acquis. Il faut garder une certaine flexibilité en matière de recettes fiscales.

M. Jean-Louis Boulanges. Je suis très sensible à l'argument de fond de Charles de Courson, mais l'amendement est bizarrement rédigé parce que parler de « motif d'intérêt général suffisant » est inapproprié : on n'imagine pas en effet

qu'il pourrait s'agir d'un « motif d'intérêt général insuffisant »... « Exceptionnel » ou « impérieux » seraient préférables, à la rigueur, mais cette rédaction témoigne surtout de l'embarras dans lequel nous sommes. Il serait donc préférable que Charles de Courson retire son amendement pour lui substituer une proposition qui vise précisément le caractère contractuel d'un certain nombre d'engagements, comme ceux qui sont pris dans le cadre d'un contrat d'épargne, que le Gouvernement et le législateur peuvent aujourd'hui modifier unilatéralement.

Mme Émilie Cariou. J'ai la même position que celle de M. Carrez. Le Conseil constitutionnel limite déjà la rétroactivité des textes, notamment des textes fiscaux, puisque seule est autorisée la « petite rétroactivité », c'est-à-dire qu'on ne peut modifier ce qui est déjà acquis. L'amendement de M. de Courson est trop contraignant, et je ne vois pas pourquoi une mesure adoptée à un moment donné devrait lier tous les gouvernements suivants jusqu'à la nuit des temps.

M. le président Éric Woerth. Il est normal que vous soyez protégé lorsque vous avez choisi un produit d'épargne et que l'on ne puisse s'en prendre à ce que vous avez acquis. Il s'agit d'un contrat, comme l'a justement souligné M. Bourlanges, et, en le signant, vous avez souscrit à un certain nombre de règles.

M. Gilles Carrez. Nous devrions méditer ce qui s'est passé en Allemagne avec les produits d'assurance vie, qui garantissaient une rémunération fixe, quelles que soient les conditions économiques. Or, les Allemands ont été obligés, il y a deux ans, de réformer le dispositif, sans quoi ils allaient droit dans le mur. Il est très dangereux pour l'État de se lier ainsi les mains.

M. Charles de Courson. Jean-Louis Bourlanges s'étonne, à juste raison, de l'expression « motif d'intérêt général suffisant » : ce n'est pas moi qui l'ai inventée, mais le Conseil constitutionnel, dans une décision qui limitait précisément la rétroactivité dite « économique ». Cette formulation permet au moins une certaine souplesse dans l'interprétation du principe. Cela étant, je retiens l'idée du rapporteur, et vais le généraliser. Je m'étonne, quoi qu'il en soit, des propos de Gilles Carrez, car un tel dispositif n'a pas pour objet d'empêcher le législateur de modifier la loi mais de faire en sorte que ces modifications ne puissent concerner le régime fiscal attaché à un produit d'épargne.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie des amendements identiques CF13 de Mme Valérie Rabault, CF33 de M. Charles De Courson et CF58 de M. François Jolivet.

M. Jean-Louis Bricout. Cet amendement porte sur l'article 34 de la Constitution. Il vise à créer une loi de financement des collectivités territoriales.

Contrairement aux finances de l'État et de la sécurité sociale, les prévisions de recettes et de dépenses des collectivités territoriales ne disposent pas

d'un cadre propre. Cet amendement reprend donc la proposition n° 4 de la mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il a pour objet d'instituer une loi annuelle de financement des collectivités territoriales. Sans avoir de caractère prescriptif, pour respecter l'article 72 de la Constitution, cette loi de financement permettrait de retracer l'ensemble des relations financières des collectivités territoriales avec l'État.

Le projet de loi de financement des collectivités territoriales (PLFCT) serait discuté indépendamment du PLF, mais évidemment en cohérence avec lui. Il découlerait d'une loi organique, qui définirait avec précision son cadre et sa portée, dans le respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

Pour mémoire, la création d'une loi de financement des collectivités territoriales a été proposée dans le rapport Lambert-Malvy en 2014, ainsi que dans deux rapports de la Cour des comptes, en 2013 et 2016.

M. Charles de Courson. L'amendement CF33 a été signé par des membres – de toutes sensibilités politiques – de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Instaurer une loi de financement des collectivités territoriales permettrait que l'on ait un document sur lequel appuyer le débat au sujet des collectivités territoriales, qui représentent entre 20 et 25 % du secteur public. Actuellement en effet les dispositions relatives aux finances des collectivités locales sont disséminées ici et là, sous formes de recettes, de prélèvements sur recettes (PSR), de dotations, qui sont considérées comme des dépenses, et j'en passe. Il est difficile dans ces conditions d'avoir une perspective sur l'équilibre, alors que cet équilibre participe de l'équilibre global du secteur public.

On nous oppose la complexité d'une telle construction législative, nous renvoyant à l'annexe du PLF qui récapitule en dépenses et en recettes tous les transferts de l'État vers les collectivités locales, pour un montant de 100 milliards... un détail !

Par ailleurs, une telle présentation ne nous dit rien ni sur l'équilibre, ni sur la stratégie pour y parvenir. Je pense d'ailleurs que l'on pourrait fort bien, pour remédier à cela, envisager une discussion commune de la première partie du PLF, du PLFSS et de ce PLFCT. Ce n'est pas une idée neuve : M. Darmanin, lui-même, a déclaré qu'à titre personnel il y était favorable, comme la plupart des associations d'élus.

M. François Jolivet. J'ai également pris l'initiative, avec certains de mes collègues, de déposer un amendement qui reprend les travaux de la délégation aux collectivités territoriales. Notre intention est surtout d'ouvrir le débat dans un contexte de relations tendues entre l'État et les collectivités territoriales, qui voient leurs recettes diminuer depuis une dizaine d'années, sans que la stratégie de l'État à leur endroit soit parfaitement transparente.

M. le rapporteur pour avis. Pour en avoir parlé avec M. Darmanin, je pense qu'il était plutôt favorable à une fusion de l'ensemble des lois de financement et à l'ajout d'un titre dédié aux collectivités territoriales.

L'arbitrage n'a pas été celui-là, puisque l'article 7 empêche la fusion du PLF et du PLFSS, ce que je regrette d'ailleurs, à titre personnel. À partir du moment où on ne les fusionne pas, il ne me paraît pas possible – ne serait-ce qu'en termes de temps – d'ajouter une troisième loi de financement, alors que nous nous efforçons de rationaliser le débat budgétaire.

En revanche, je rejoins les collègues qui ont défendu ces amendements sur un point, à savoir le manque de lisibilité dont souffre le débat sur le financement des collectivités territoriales, puisque, comme l'a rappelé Charles de Courson, il y a en première partie les PSR et les dégrèvements, tandis que la seconde partie retrace les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), rapportée par Christophe Jerretie et Jean-René Cazeneuve, et comprend des articles non rattachés.

Reste que je ne perçois pas bien l'objectif final de vos amendements : voulez-vous donner au législateur un outil supplémentaire, une sorte d'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) des collectivités territoriales ? Ou s'agit-il de rendre plus lisible le financement des collectivités territoriales ? Dans ce second cas, il me semble qu'il n'est pas nécessaire de créer une loi de financement des collectivités territoriales : c'est à nous d'organiser le débat sur ce financement de façon pertinente. Cela passe par une modification du Règlement, voire par une loi organique, mais en aucun cas par une modification constitutionnelle.

J'ajoute enfin qu'une loi de financement des collectivités territoriales ne serait pas réellement comparable aux autres lois financières du fait, d'une part, du pouvoir dont disposent les collectivités territoriales sur leurs recettes, d'autre part, de l'hétérogénéité de leurs besoins et de leurs ressources. Dans ces conditions, parvenir à un équilibre me semble assez compliqué.

La solution passe donc, selon moi, par une réorganisation du calendrier de l'examen des recettes et des dépenses, et par une amélioration du « jaune » budgétaire, qui permettrait de clarifier les données et de les rendre plus lisibles. Avis défavorable.

M. Christophe Jerretie. Après la fin de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) et la réforme avortée de la dotation globale de fonctionnement (DGF), il me semble que le contexte est aujourd'hui propice à une loi de financement des collectivités territoriales. Par ailleurs, la contractualisation nous inscrit déjà dans cette logique de finances encadrées, qui est celle d'une loi de financement.

L'une des difficultés que mettent souvent en avant les élus locaux et les parlementaires, c'est l'absence de vision consolidée des finances des collectivités

locales. Or cet amendement et ceux que nous défendrons par la suite ont précisément pour objet de faciliter l'équilibre entre dépenses et recettes, puisqu'il s'agit de rétablir la cohérence entre les mesures votées et les politiques publiques territoriales.

En ce qui concerne enfin la question du temps, cette loi de financement permettrait de réduire la durée du débat budgétaire, puisque nous n'aurions plus besoin de revenir à plusieurs reprises sur les mesures concernant les collectivités.

M. Charles de Courson. Le rapporteur est très conservateur : il invoque les mêmes arguments que ceux que j'ai entendus pendant dix ans au sujet de l'éventuelle création d'une loi de financement de la sécurité sociale !

Nous sommes parfaitement capables d'établir une projection des recettes des collectivités territoriales, puisque non seulement c'est nous qui décidons de la réévaluation des bases mais que nous votons également les transferts de l'État, qui représentent la moitié des 220 milliards d'euros de recettes des collectivités territoriales – sans parler des régions ou des départements pour lesquels cette proportion est beaucoup plus importante. Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation va encore augmenter la part des transferts.

On ne peut donc pas nous opposer la libre administration des collectivités territoriales. En outre, leur solde budgétaire est un des éléments du solde du secteur public, lequel doit être conforme aux règles de Maastricht.

M. Jean-René Cazeneuve. Cette question ne concerne pas uniquement la forme de nos débats budgétaires, que nous pouvons en effet rééquilibrer ; c'est également une question de fond sur la place que nous entendons donner aux collectivités territoriales. Cela concerne 70 millions de Français, et cela mérite sans doute que nous en fassions plus de cas.

Par ailleurs, en saucissonnant les mesures de péréquation, les dotations et les prélèvements, nous brouillons totalement la visibilité que nous pouvons avoir et votons au bout du compte des dispositions dont nous ignorons l'impact global qu'elles auront.

Je peux comprendre que vous ne vouliez pas aller jusqu'à une loi de financement, monsieur le rapporteur, mais le Gouvernement doit nous donner des engagements plus forts que ce qu'il propose.

M. le président Éric Woerth. Nous nous heurtons également à la complexité des dispositifs. Il est bien de pouvoir aborder globalement la question de la péréquation, mais les élus ne comprennent rien à la manière dont elle est calculée.

M. Jean-Louis Boulanges. Je soutiens la position du rapporteur car autant je considère que nous avons besoin de davantage de lisibilité et qu'il faut nous proposer des voies d'amélioration en la matière, autant j'appelle l'attention

de ceux qui proposent cette loi de financement sur le caractère assez dangereux pour eux de la manœuvre : ils risquent de se retrouver comme ces grenouilles qui demandaient un roi. Le rapporteur en effet a fait une allusion, perfide mais juste, à l'Ondam : si nous adoptons un instrument permettant d'encadrer globalement les finances des collectivités territoriales, il sera, tôt ou tard, utilisé comme un instrument de régulation des comptes des collectivités. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, et je ne serais d'ailleurs pas fondamentalement hostile à cette idée, mais je pense que ce n'est pas ce qu'ont à l'esprit les auteurs de ces amendements. Donc, méfiez-vous de ce que vous proposez !

M. le président Éric Woerth. Il y a déjà les contrats prévus par la loi de programmation des finances publiques.

Mme Christine Pires Beaune. Nous sommes dans un État décentralisé où les collectivités territoriales ont pris une place essentielle et où les politiques publiques menées par ces collectivités territoriales sont très importantes, de plus en plus importantes. L'idée qui sous-tend cette loi de financement des collectivités locales, c'est de pouvoir examiner globalement toutes les mesures qui s'appliquent aux collectivités locales. Il ne s'agit absolument pas de mettre en place un Ondam, puisque nous avons déjà l'objectif d'évolution de la dépense locale (Odelel), qui est indicatif, et que nous avons contractualisé avec 322 collectivités. L'objectif est donc uniquement de pouvoir appréhender dans une vision globale les PSR, les crédits de la mission *RCT*, les remboursements et les dégrèvements, qui s'élèvent à plus de 100 milliards. Dans cette optique, monsieur le rapporteur, vos propositions n'ouvrent pas tout à fait les mêmes perspectives qu'une loi de financement, mais, s'il faut renoncer à celle-ci, je souscris à l'idée de repenser l'organisation du débat budgétaire.

M. Gilles Carrez. Je suis tout à fait favorable à une approche consolidée des finances locales, notamment dans notre travail d'évaluation. En revanche Jean-Louis Bourlanges a raison lorsqu'il souligne les dangers d'une telle loi, d'autant que je vous invite à méditer sur la suppression du cumul des mandats, qui va profondément modifier le déroulement du débat budgétaire. Jusqu'à présent, on pouvait constater qu'à 2 ou 3 heures du matin, l'ensemble de l'hémicycle se réveillait dès lors qu'il s'agissait de défendre les intérêts des collectivités territoriales ; mais ces temps-là sont révolus, et donner un instrument législatif à des députés qui n'auront plus d'attaches locales, c'est le transformer en système coercitif. En effet, ne nous faisons pas d'illusions : de plus en plus nous allons être condamnés à adopter des mesures d'économies, et cet instrument se retournera contre leurs auteurs.

Mme Amélie de Montchalin. Nous devons soutenir les propositions de notre rapporteur, qui sont parfaitement cohérentes avec notre volonté d'améliorer la consolidation, l'agrégation et la compréhension des flux croisés qui traversent les finances locales.

J'insiste par ailleurs sur une bizarrerie : un projet de loi de financement des collectivités locales impliquerait de demander aux 36 000 communes de France de communiquer très tôt leurs taux de fiscalité locale. Or je ne suis pas sûre que ceux qui défendent cette idée voient par ailleurs d'un très bon œil que les services de Bercy réclament dès le mois de juillet, avant même le vote du conseil municipal, les taux qui seront appliqués l'année suivante.

Il ne me semble donc pas que cette proposition aille dans le sens de l'autonomie des collectivités locales, que vous défendez par ailleurs.

La commission rejette les amendements.

En conséquence, les amendements CF15, CF34 et CF59 après l'article 3, ainsi que les amendements CF18, CF36, CF61, CF19, CF37, CF62, CF20, CF38 et CF63 après l'article 7 tombent.

La commission en vient à l'examen de l'amendement CF68 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. L'amendement CF68 vise à réduire le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale plutôt que de créer un projet de loi de financement supplémentaire.

Au plan national, le contribuable dont il est question dans la première partie du PLF est le même que celui de la troisième partie du PLFSS – c'est notamment très clair avec la contribution sociale généralisée (CSG). Cela justifie donc que les recettes de l'un et de l'autre soient discutées concomitamment. C'est la raison pour laquelle nous proposons de fusionner leur examen.

Il ne s'agit pas d'organiser une discussion générale commune, et l'examen conjoint de tel ou tel article n'aurait pas non plus beaucoup de sens. Nous pensons donc que ce n'est pas tant une réorganisation de nos séances qui est nécessaire qu'une réorganisation des textes, ce qui passe par une révision constitutionnelle. C'est un vieux débat, mais dont l'acuité est particulièrement vive du fait de l'enchevêtrement croissant des flux de financements.

M. le rapporteur pour avis. Au sein de notre groupe de travail, je me suis prononcé, vous le savez, en faveur de la fusion du PLF et du PLFSS. Dès lors que ce n'est ce qui est proposé dans ce projet de loi, la solution consistant à ne fusionner que les parties recettes me paraît présenter quelques difficultés. D'une part, cela remettrait en cause l'article d'équilibre qui est quand même la pierre angulaire du PLF ; d'autre part, cela viderait de sa substance le PLFSS. Si l'on considère, comme le projet de loi le suggère, que les deux textes existent toujours, il faut les respecter l'un et l'autre, tels qu'ils existent aujourd'hui. Avec votre amendement, vous videz le PLFSS de sa substance. Mon avis est donc défavorable.

Dès lors que la fusion des deux textes à laquelle j'étais favorable n'a pas été retenue, je suis en revanche favorable à l'organisation d'une discussion générale commune, voire à une réorganisation de la discussion des articles pour que nos débats gagnent en cohérence.

M. Gilles Carrez. Vous aviez raison, monsieur le rapporteur, d'être favorable à une fusion du PLF et du PLFSS, et nous ne devons pas rater l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui. La question se pose depuis dix ans, et tous ceux qui se sont intéressés au sujet sont arrivés à la même conclusion : il faut fusionner les recettes. En ce qui concerne les dépenses, c'est un autre sujet, car elles ont leur spécificité, et la nécessité d'une loi de financement de la sécurité sociale reste intacte.

Les recettes sont aujourd'hui totalement imbriquées. On a d'abord créé la CSG, imposition qui s'est substituée aux cotisations d'assurance maladie. Au passage, la mise en place du prélèvement à la source va accentuer cette imbrication impôt sur le revenu-CSG. Par ailleurs, depuis la « loi Veil » de 1994, chaque perte de recettes pour la sécurité sociale doit être compensée, si bien que des morceaux entiers de TVA sont « branchés » sur les comptes de la sécurité sociale. Quand on ajoute tous les systèmes d'exonérations, d'abattements, d'exceptions ou de dérogations, la distinction entre les deux types de recettes rend notre système illisible et complètement imprévisible.

Surtout, on a atteint, fin 2017, un record en matière de prélèvements obligatoires. Quand on examine le programme de stabilité, ils ne vont baisser que très faiblement d'ici à 2022. Le fait d'éclater, de saucissonner la discussion sur les prélèvements obligatoires ne nous permettra pas de prendre la pleine mesure de leur poids qui est considérable, alors qu'une consolidation le permettrait. Nous avons une occasion à saisir et le terrain a d'ailleurs été préparé quand Éric Woerth était ministre, si bien qu'aujourd'hui le Gouvernement a un seul ministre des comptes publics responsables de l'ensemble des recettes. Le moment est donc venu et il serait dommage, je le répète, monsieur le rapporteur pour avis, de ne pas saisir l'occasion qui nous est ici offerte.

Mme Valérie Rabault. Je soutiens à 100 % cet amendement. En effet, l'hypocrisie est totale : 37 milliards d'euros correspondent, dans le budget de l'État, à des compensations à la sécurité sociale. Autrement dit, à chaque fois que le Gouvernement décide de créer des exonérations de cotisations, c'est le budget de l'État qui compense le manque à recevoir pour la sécurité sociale. Tout est de toute façon tellement intriqué qu'on n'y comprend plus rien. Il est donc nécessaire de disposer d'une synthèse : qu'il s'agisse de cotisations ou d'impôts, les Français s'en acquittent en puisant dans le même porte-monnaie. Or, Bercy prend un malin plaisir à ne pas réaliser la consolidation que nous réclamons ici. Et tant qu'on ne disposera pas d'une vision consolidée, le Parlement ne servira à rien puisque, sans cette synthèse par déciles de revenus, il est incapable d'estimer l'impact des mesures fiscales ou des modifications des taux de cotisation sur le pouvoir d'achat des Français.

J'ajoute que la fixation des taux de cotisation ne passe pas par le Parlement : le Gouvernement peut faire ce qu'il veut ou presque. Donc, j'y insiste, nous n'avons jamais de vision globale de l'impact d'une variation des taux sur le pouvoir d'achat des Français. Tout le monde se renvoie en effet la balle et, résultat...

M. Gilles Carrez. Cela conduit à des erreurs.

Mme Valérie Rabault. Je ne sais pas si cela conduit à des erreurs mais je sais que les Français viennent nous voir pour se plaindre de mesures que nous n'avons jamais votées et dont nous ignorons tout. Il est très dangereux que le Parlement les découvre après coup.

M. le président Éric Woerth. Un seul pouvoir d'achat, un seul contribuable national donc une seule partie recettes.

M. Gilles Carrez. Voilà !

M. Charles de Courson. Lorsque le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale a été discuté, nous nous étions posé la question de savoir s'il ne fallait pas établir un document unique. Nombre d'entre nous considéraient qu'à terme on fusionnerait les dispositions relatives aux recettes des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Eh bien, vu les modes de financement de la protection sociale, cette thèse est encore plus crédible qu'alors. Reste que le Gouvernement ne veut pas d'une telle fusion.

L'amendement Woerth est modéré puisqu'il propose que le projet de loi de finances arrête les recettes de la sécurité sociale et qu'ensuite, à partir de l'article d'équilibre, on examine les dépenses sociales. C'est tout, et c'est donc parfaitement « articulable », si je puis dire, et c'est un pas vers ce que nous souhaitons, à savoir la fusion de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. le président Éric Woerth. Je serais plus hésitant sur ce dernier point : si les recettes s'interpénètrent totalement, l'univers de la dépense sociale est assez différent.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je salue la convergence de vues du président, de M. Carrez, des députés du groupe Les Républicains et des socialistes – et d'ailleurs je m'y associe. Je souhaite en revanche être éclairé sur un point précis à propos de l'article d'équilibre. Si l'on y voit clair en ce qui concerne les recettes, ce n'est pas le cas, le président vient de le rappeler, pour ce qui est des dépenses de l'État qui ne sont pas de même nature que celles de la sécurité sociale. Qu'allons-nous envoyer à Bruxelles ? Comment présenterez-vous l'article d'équilibre dès lors qu'on aura fusionné les recettes tout en maintenant une certaine hétérogénéité dans les dépenses ?

M. le président Éric Woerth. Les deux sont pris en compte dans le programme de stabilité et il y a deux articles d'équilibre. Cette question technique peut être facilement résolue.

M. Jean-Louis Bourlanges. Il y a deux articles ?

M. le président Éric Woerth. Oui, il y a bien deux textes, mais il s'agirait d'examiner les recettes en même temps.

M. Gilles Carrez. Exactement.

M. le président Éric Woerth. Nous consolidons ainsi les recettes et elles sont par la suite réparties dans chacun des deux textes.

M. le rapporteur général. La LOLF prévoit un débat sur les prélèvements obligatoires, disposition pas vraiment appliquée.

M. Gilles Carrez. Ce débat, nous, nous l'avons organisé.

M. le rapporteur général. Ce n'est plus le cas, comme de nombreuses autres dispositions d'ailleurs, tel le rapport d'application de la loi fiscale que je vais ressusciter. Or, le débat sur les prélèvements obligatoires serait une réponse pour éviter de sur-légiférer en la matière.

M. le président Éric Woerth. Le Parlement sait voter mais pas bien débattre.

M. le rapporteur pour avis. Je maintiens que l'adoption de l'amendement poserait un problème avec l'article d'équilibre, ne vous en déplaise. De surcroît, si l'on fusionnait uniquement la partie recettes, *quid* du rôle des caisses de sécurité sociale ? Elles sont aujourd'hui consultées dans le cadre du PLFSS mais, demain, comment ferait-on ? Alors que le but ultime serait la fusion du PLF et du PLFSS, l'amendement introduirait un déséquilibre dommageable. Je réitère mon avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Nous ne réformons pas tous les jours la Constitution, monsieur le rapporteur pour avis, et nous devons tenir compte de ce qui est utile et de ce qui ne l'est pas.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient aux amendements CF53 et CF54 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. C'est ici, vous le savez, mes chers collègues, un de mes dadas. J'appartiens à une famille politique qui pense que si nous voulons gérer correctement nos finances publiques, il faut instaurer la fameuse « règle d'or ». Qu'est-ce ? Elle consiste à interdire, pour le budget de l'État, le déficit de

fonctionnement, sauf circonstance tout à fait exceptionnelle. Pour ce qui est de la sécurité sociale, qui n'a que des dépenses de fonctionnement, l'équilibre global s'impose.

Contrairement à ce beaucoup peuvent croire, dans la loi de finances, une annexe mêle budget de fonctionnement et investissements. Nombre d'élus locaux se demandent pourquoi l'État ne présente pas d'un côté un budget de fonctionnement et de l'autre un budget d'investissement.

M. Gilles Carrez. Nous l'avons fait en 1996.

M. Charles de Courson. J'avais fait voter un amendement au projet de loi organique relatif aux lois de finances prévoyant une annexe que personne n'utilise, d'ailleurs, qui montre par exemple, pour la loi de finances pour 2018, un déficit de fonctionnement de 56 milliards. Il est légitime de s'endetter pour financer des investissements mais pas pour financer les dépenses de fonctionnement.

Il s'agit donc, par le biais de l'amendement CF53, de « remonter » une disposition figurant dans la loi organique et, à l'alinéa 18 de l'article 34 de la Constitution, après les mots « de l'État », d'insérer les mots : « , présentent les recettes et les dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement. » ; il s'agit ensuite de compléter ledit alinéa par la phrase suivante : « À compter de l'exercice 2022, cette section de fonctionnement ne peut pas être présentée, votée et exécutée en déficit. En cas de situation d'urgence exceptionnelle qui échappe au contrôle de l'État et qui compromet durablement l'équilibre des finances publiques, un retour à l'équilibre de fonctionnement doit intervenir dans un délai raisonnable. » C'est l'article 115 de la loi fondamentale allemande... Donc la loi de finances initiale doit être présentée, votée et exécutée en équilibre de fonctionnement.

L'amendement CF54, quant à lui, prévoit qu'à compter de l'exercice 2022, le solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut être présenté, voté et exécuté qu'en équilibre.

C'est une question de discipline.

M. le rapporteur pour avis. Je vous remercie, monsieur de Courson, de rappeler l'existence de cette annexe utile pour l'ensemble de nos collègues.

Pour ce qui est de la règle d'or, je rejoins totalement Gilles Carrez lorsqu'il parlait de souplesse. Je ne crois pas nécessaire d'inscrire dans la Constitution une disposition d'une telle rigidité sur l'équilibre du budget des administrations publiques, même si vous connaissez désormais mon attachement à cet équilibre dans les faits. Vouloir ainsi lier les mains de l'État me paraît dangereux. En cas de crise, en effet, il faut pouvoir faire preuve d'une certaine flexibilité.

En revanche, vous lancez un vrai débat, et je vous en remercie, sur la sincérité des budgets. Le Gouvernement a pris cette question très au sérieux et, dans la loi de programmation des finances publiques, vous avez pu constater l'effort de sincérisation budgétaire à l'œuvre. Or, c'est ce qui compte vraiment : la réalité du sérieux budgétaire dépendra de la volonté politique et non de la constitutionnalisation de la règle d'or.

M. Gilles Carrez. Nous avons eu cette discussion à l'occasion de la dernière réforme constitutionnelle de 2008 et nous nous sommes heurtés à plusieurs difficultés : qu'est-ce que la dépense d'investissement, la formation, les cycles... ? Difficultés auxquelles les Allemands ont été confrontés au moment d'inscrire la règle d'or dans leur loi fondamentale.

L'article 34 de la Constitution dispose que « *les orientations pluriannuelles des finances publiques [...] s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Ce n'est peut-être pas suffisant mais un effort dans le bon sens a été fait.

Ensuite, c'est sans doute plutôt du côté du budget de la sécurité sociale qu'il faudrait essayer d'être plus rigoureux, alors que la proposition de M. de Courson concernant le budget de l'État me paraît très difficile à réaliser.

M. le président Éric Woerth. Je suis d'accord avec Gilles Carrez. Il vaut mieux fournir l'effort que de dépenser autant, sinon plus, d'énergie à fixer un cadre qu'on va ensuite passer son temps à essayer de déborder. En revanche, une telle disposition se justifie très bien pour le budget de la sécurité sociale, par principe un budget de fonctionnement.

M. Jean-Louis Bourlanges. C'est une très bonne idée de principe mais très difficile à appliquer pour les raisons rappelées par M. Carrez.

En effet, personne ne sait ce qu'est une dépense de fonctionnement. C'est certes une catégorie juridique mais, d'un point de vue économique, elle est très difficile à définir.

Ensuite, si nous sommes très attachés à la rigueur allemande, même si nous la pratiquons de façon très intermittente, il faut savoir que les Allemands nient la réalité du cycle économique : ils ont introduit la règle d'or qu'on soit en paix ou en guerre. Or, cette règle nous a profondément pénalisés au cours de ces dernières années. À cause de la pression allemande et parce que n'avons pas du tout accompagné le cycle, les taux de croissance en Europe ont été relativement faibles. Reste qu'à l'inverse, nous dépensons même quand tout va bien et nous creusons le déficit budgétaire. Il ne faut donc pas traiter la réalité du cycle par le mépris.

Enfin, quand on procède à une relance keynésienne, ce dont nos amis socialistes ont à mon avis tendance à abuser, relance parfois légitime, on touche aussi le budget de fonctionnement.

Dès lors, le vœu de M. de Courson est très bien inspiré mais il faudrait approfondir les notions considérées et nourrir notre réflexion des formules contenues dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. J'invite en tout cas à la prudence.

M. Michel Castellani. Les amendements de M. de Courson vont dans le bon sens même si je comprends qu'il est difficile d'inscrire dans la Constitution une règle aussi définitive. Je rappelle néanmoins que, pendant très longtemps, les budgets étaient présentés comme ceux de bons pères de famille, à savoir en équilibre. Puis les guerres, et entre elles la crise de 1929, ont provoqué le dérapage que l'on sait, de même que l'influence keynésienne – encore qu'on oublie la notion d'équilibre keynésien car, à ma connaissance, Keynes n'a jamais écrit que le déséquilibre budgétaire devait être permanent.

Ce qui compte ici, c'est l'effet de levier, beaucoup plus perceptible en matière d'investissement que de fonctionnement. Les abus, les dérapages successifs ont conduit à transformer le déficit de l'État en fonds de commerce, ce qui n'est pas une bonne chose en soi et va à l'encontre de ce qui est recherché.

La commission rejette successivement les amendements CF53 et CF54.

Elle en vient aux amendements identiques CF67 du président Éric Woerth, CF3 de M. Marc Le Fur et CF47 de M. Fabien Roussel.

M. le président Éric Woerth. L'amendement CF67 vise à abroger l'article 40 de la Constitution. Fort de mon expérience, je considère que cet article déresponsabilise les parlementaires et sous-entend qu'ils pourraient proposer n'importe quoi. Ensuite, il n'y a pas lieu que les parlementaires n'aient pas la même liberté de proposition que le Gouvernement. L'article 40 avait peut-être une raison d'être il y a soixante ans ; c'est moins le cas aujourd'hui. Cette demande de suppression est du reste récurrente.

M. Dino Ciniéri. La modernisation des institutions passe par une revalorisation du rôle du Parlement. Aussi est-il surprenant de constater que le projet de loi ne prévoit pas de mettre fin à l'une des contraintes les plus fortes qui pèsent sur l'initiative parlementaire : celles résultant de l'article 40 de la Constitution. L'inefficacité de cette disposition n'est pas à démontrer ; elle est suffisamment mise en lumière par la situation actuelle des finances publiques. Ses effets pervers sont connus : déresponsabilisation des élus et incitation à la dépense fiscale.

En 2008, Didier Migaud, alors président de la commission des finances de l'Assemblée, et Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, cosignaient dans le journal *Le Monde* un article préconisant l'abrogation de l'article 40. Les deux parlementaires affirmaient qu'on ne pouvait, « sans hypocrisie, parler de revalorisation du rôle du Parlement, tout en conservant

intact l'article 40 ». M. Migaud avait même déclaré, lors de la précédente révision constitutionnelle – en séance publique à l'Assemblée le 23 mai 2008 : « *pour soutenir l'abrogation de l'article 40, nous estimons que le droit d'amendement doit être exercé dans toute sa plénitude par l'ensemble des parlementaires* ».

Il est grand temps que le Parlement retrouve une pleine responsabilité en matière budgétaire. Or, seule l'abrogation de l'article 40 permettra d'y parvenir. Dans l'exposé des motifs d'un amendement similaire déposé en 2008, le Président de notre assemblée écrivait d'ailleurs que « *l'expérience a montré qu'en matière d'équilibre des comptes, le Gouvernement n'[était] pas plus vertueux que les parlementaires* ».

M. Fabien Roussel. Je pourrais reprendre exactement vos propos, monsieur le président. Tous les parlementaires devraient d'ailleurs s'accorder pour supprimer cet article qui les empêche de faire ce que fait le Gouvernement. Nous ne pouvons pas augmenter les recettes parce qu'il y aurait trop d'impôts en France, donc on peut supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune ; mais nous ne pouvons pas augmenter la dépense publique par voie d'amendement. Ce n'est pas juste.

M. le rapporteur pour avis. Je répète depuis plusieurs mois mon opposition à la suppression de l'article 40. Je suis parlementaire, comme vous, et je suis de ceux qui pensent que cet article est un garde-fou pour nos finances publiques. Il faut être cohérent : j'ai dit que je tenais à l'équilibre des comptes publics – donc je tiens à l'article 40.

Qu'il ait des effets néfastes, des effets pervers, qu'il entraîne une certaine inefficience, je veux bien l'entendre ; et on peut discuter du fait, quelque peu baroque, qu'on puisse gager une baisse de recettes mais pas une charge. Reste que ma position est claire et ferme, je suis farouchement défavorable à la suppression de l'article 40.

M. Gilles Carrez. Je suis parvenu à la même conclusion que tous mes prédécesseurs, Pierre Méhaignerie, Didier Migaud, Jérôme Cahuzac... : quand vous avez appliqué pendant des années l'article 40, que vous avez refusé des milliers et des milliers d'amendements, vous vous demandez à quoi sert cet exercice. En effet, je rassure M. Roussel, du côté des recettes, les impôts, on peut les augmenter à l'infini – il n'y a absolument aucun frein en la matière ; de même qu'il n'y a pas de frein à des propositions de diminution d'impôts puisque grâce aux droits sur le tabac on peut gager presque tout et n'importe quoi. Il existe en revanche une dissymétrie avec les dépenses.

Depuis l'introduction d'un petit assouplissement, qui permet de proposer une dépense nouvelle à condition de la gager au sein de la même mission, le débat est beaucoup plus responsable. Aussi, monsieur le rapporteur, plutôt que de supprimer d'emblée l'article 40, il faut réfléchir à des propositions intermédiaires visant à élargir le dispositif instauré par la LOLF, que je trouve efficace et responsabilisant.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je suis pour ma part très conservateur sur ce point. Je suis saisi de vertige en lisant dans l'exposé des motifs de l'amendement CF67 que l'article 40 est « *un vestige d'une conception du parlementarisme rationalisé qui n'a plus lieu d'être* ». Quand on voit nos déficits publics depuis tant d'années, le parlementarisme rationalisé a pourtant vraiment sa raison d'être. Alors je conçois bien que ce n'est pas cet article-là qui suffira à remédier à la folie des hommes – la folie des hommes dépasse tout et aucune barrière juridique ne l'arrêtera.

En matière de finances publiques j'ai deux maîtres : André Tardieu et Michel Debré. Aussi je suis effrayé de voir que c'est M. Woerth qui piétine la tombe de Michel Debré ! Michel Debré aurait-il pu en effet imaginer qu'un ancien ministre gaulliste du budget piétinerait ainsi son œuvre ? Je ne m'associe pas à cette entreprise mortifère !

Mme Amélie de Montchalin. Mon plaidoyer risque d'être moins brûlant ; il sera plus pragmatique. Tant que le Parlement ne disposera pas des moyens de chiffrer, d'évaluer, de préciser ce que nous proposons, qu'il s'agisse de charges, de ressources, de gages, tout ce débat restera très poétique. Le combat pour créer une agence parlementaire d'évaluation à même de nous fournir des données, des modèles, des simulations, est essentiel. Tant que nous n'aurons pas ces outils, objectivement, l'article 40 est un garde-fou. Nous avons à faire la preuve que nous pouvons sérieusement, comme dans nombre d'autres démocraties, créer des offices internes d'évaluation et de chiffrage performants, montrer que nous savons les utiliser, et montrer que le garde-fou, en l'espèce, n'est pas un article de la Constitution mais l'expertise, la compétence et la raison.

Tant que nous n'aurons pas instauré ces agences qui demanderont un effort budgétaire de la part de l'Assemblée et que nos collègues Barrot et Eliaou sont en train de présenter au bureau de l'Assemblée, nous pouvons donner à l'infini dans le verbiage sur l'article 40 ; car nous devons prouver que nous sommes à même de faire les choses proprement avant de lever tout garde-fou.

M. le président Éric Woerth. Tout de même : il n'y a pas un Gouvernement responsable et un Parlement irresponsable.

Mme Amélie de Montchalin. Précisément, la responsabilité du Parlement, il faut que nous la créions.

Mme Émilie Cariou. C'est un équilibre à trouver.

M. le président Éric Woerth. D'ailleurs, parler de « garde-fou », je trouve cela épouvantable : nous ne sommes pas des fous ! Devons-nous nous garder de nous-mêmes ? Avons-nous peur de nos propres impulsions ? Il est temps d'avoir un débat responsable. Dès lors que la majorité souhaite modifier la Constitution – alors qu'il n'y a pas urgence à le faire –, qu'elle ne se contente pas de petites mesures. S'il s'agit simplement de réduire le débat budgétaire de soixante-dix à cinquante jours, est-ce la peine de réformer la Constitution ? Quitte

à la toiletter, soyons « disruptifs » et admettons dès lors que le Parlement, au XXI^e siècle, soit particulièrement responsable – c’est le sens de l’abrogation de l’article 40.

M. le rapporteur pour avis. Fort bien, monsieur le président, mais toiletter n’est pas passer au kärcher et, en l’occurrence, supprimer l’article 40 de la Constitution. Je rejoins totalement Gilles Carrez : il y a probablement une possibilité d’amélioration au niveau organique. Nous sommes évidemment conscients de l’inefficacité relative induite par l’article 40 et je suis totalement d’accord avec Amélie de Montchalin : tant que nous ne disposons pas d’outils d’évaluation et d’expertise *ex ante*, la question n’est pas de savoir si nous sommes ou non des fous ; la question est qu’il n’est pas responsable de supprimer l’article 40 sans qu’on soit en mesure de chiffrer certaines propositions.

Il y a tout de même une différence entre le Gouvernement et le Parlement – et il n’est pas ici question de responsabilité ou d’irresponsabilité : le Gouvernement a une vue d’ensemble du budget de l’État que, par définition, le parlementaire qui dépose un amendement n’a pas forcément. Il est donc normal que l’article 40 ne s’applique pas au Gouvernement et je vous rappelle, monsieur le président, que vous avez été ministre des comptes publics...

M. Charles de Courson. Avec un peu d’humour, je dirai que l’article 40, c’est au Gouvernement qu’il faudrait l’opposer, qu’il faudrait l’élargir. Si c’était grâce à l’article 40 qu’on pourrait protéger les finances publiques, ça se saurait. C’est le Gouvernement qui est le garde-fou or, il n’a jamais joué le jeu depuis cinquante-neuf ans ! Ce n’est pas plus compliqué. C’est pourquoi je crois plutôt à l’élargissement des possibilités d’amendement sans dégradation du solde budgétaire. J’y reviendrai.

M. Fabien Roussel. Je trouve également que le mot « garde-fou » est inadapté, déplacé quand il est question du travail des parlementaires. Vous voulez, avec cet article 40, lutter contre les déficits publics. Pour nous, c’est un verrou et nous luttons, nous, contre les déficits démocratiques. L’article 40 produit des effets pervers puisque, pour défendre un amendement qui crée une dépense, il faut le gager avec des propositions de recettes fiscales nouvelles ; et c’est ainsi que les recettes fiscales ont explosé ces dernières années.

Mme Émilie Cariou. Je comprends parfaitement, monsieur Roussel, mais je vais vous donner un exemple, celui de la « niche Copé », chiffrée à 200 millions dans l’amendement qui la créait et qui a coûté 22 milliards en deux ans ! Nous avons donc besoin d’outils d’évaluation pour « sécuriser » les amendements. La proposition de M. Carrez est intéressante alors que supprimer brutalement l’article 40 ne me paraît pas très raisonnable.

M. le président Éric Woerth. C’est le plongeon dans l’eau froide...

Mme Amélie de Montchalin. Je rappelle qu’il n’y a pas de faux combat. Nous avons tous signé, Éric Woerth, Laurent Saint-Martin, Valérie Petit, Valérie

Rabault..., une tribune transpartisane, dans *Le Monde*, il y a quelques semaines, selon laquelle, pour avoir un budget responsable – et parce que nous ne croyons pas que le Gouvernement serait responsable alors que nous, députés, serions irresponsables –, nous avons besoin d'un engagement très fort afin de disposer de données, de modèles, de chiffrages, d'expertises et donc d'experts. Dans la perspective du prochain PLF, nous travaillons d'ailleurs activement pour poser les bases d'un soutien *ex ante* assuré par des modèles économiques, le but étant, autrement dit, que l'Assemblée dispose de cette expertise.

Je ne pense pas que nous gagnions à mener des débats partisans mais nous gagnerons tous, opposition comme majorité, à avoir plus de données.

La commission rejette les amendements.

Elle examine l'amendement CF45 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Fabien Roussel. Cet amendement de repli vise à permettre le dépôt d'amendements aggravant les dépenses pour peu qu'elles soient compensées par des recettes nouvelles.

M. le rapporteur pour avis. Le présent amendement vise en effet à gager l'aggravation ou la création de charges publiques. Or, j'y insiste, il sera toujours aussi difficile de vérifier la réalité de la compensation à due concurrence, et ici encore plus si l'on prend en compte les charges. J'émet donc un avis d'autant plus défavorable que l'article 40, si l'amendement était voté, ne servirait plus à rien – donc autant, en effet, de votre point de vue, l'abroger...

De surcroît, l'adoption de la disposition que vous proposez entraînerait une inflation des amendements qui ne va pas précisément dans le sens souhaité.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie d'un amendement CF49 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement, qui vise à appliquer l'article 40 au Gouvernement, avait surtout pour but de susciter la réflexion. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La commission examine en discussion commune les amendements CF42 de M. Fabien Roussel ainsi que CF51, CF56 et CF57 de M. Charles de Courson.

M. Fabien Roussel. L'amendement CF42 est un amendement de repli. Si le Parlement ne peut même pas proposer la création de nouvelles dépenses, il va finir par devenir un simple organe de contrôle budgétaire.

M. Charles de Courson. Tout à l'heure, l'idée qui est ressortie de nos discussions était qu'il fallait essayer d'aménager l'article 40 plutôt que de le supprimer. Notre amendement CF51 propose de compenser une charge d'une mission donnée par la diminution d'une charge appartenant à une autre mission. L'amendement CF56 a pour but de permettre aux parlementaires de répartir des crédits budgétaires entre différentes missions et de prévoir des dépenses supplémentaires si elles sont compensées par des économies sur d'autres dépenses. L'amendement CF57 ouvre la possibilité de compenser une hausse des crédits budgétaires dans une mission budgétaire par une réduction des crédits d'une autre mission ou par une augmentation d'une ressource publique réelle.

M. le rapporteur pour avis. Nous avons déjà largement débattu de ces questions : avis défavorable.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur, j'avais cru comprendre que vous étiez favorable à une atténuation des contraintes de l'article 40.

M. le rapporteur pour avis. Non, j'ai dit que je partageais les propos de Gilles Carrez sur le fait qu'il devrait y avoir une réflexion, au niveau organique, sur l'article 40 mais je suis défavorable à toute modification constitutionnelle car cela reviendrait à l'abroger.

M. Charles de Courson. La rédaction actuelle de l'article 40 impose de fortes contraintes du fait qu'il utilise le pluriel pour les ressources et le singulier pour les charges. Il est possible de compenser une perte de recettes par une augmentation de recettes mais pas une augmentation de charge par la diminution d'une autre charge, sauf à l'intérieur d'une même mission. Ce n'est pas dans la loi organique que vous pourrez modifier cet équilibre, qui est d'ordre constitutionnel.

M. Jean-Louis Bourlanges. Monsieur de Courson, cette rédaction n'a rien d'illogique. Elle freine la propension à viser des dépenses dont il est extrêmement facile de proposer la suppression car elles sont impopulaires.

M. le rapporteur pour avis. Monsieur de Courson, nous sommes aujourd'hui incapables d'évaluer correctement les compensations à due concurrence. Nous ne sommes pas outillés pour avoir une expertise *ex ante* qui nous permette de prendre des décisions équilibrées. Si vous ouvrez la possibilité de compenser une charge appartenant à une mission donnée par la diminution d'une charge appartenant à une autre mission, il n'y aura plus de vue d'ensemble possible.

M. Charles de Courson. Cher collègue, que vous m'expliquiez ces choses sur un ton docte, vous qui êtes tout jeune parlementaire, me met hors de moi. Ceux qui comme moi sont députés depuis vingt-cinq ans ont une petite expérience. Votre argument est parfaitement inexact : il est impossible d'aménager l'article 40 dans le cadre de la loi organique. Dites plutôt que vous ne voulez rien faire. Cela aura le mérite d'être clair au moins !

La commission rejette successivement ces amendements.

Elle est saisie de l'amendement CF4 de M. Marc Le Fur.

M. Dino Cinieri. Cet amendement de repli a pour objet de renforcer les pouvoirs du Parlement en assouplissant les règles de recevabilité financière des amendements et propositions formulées par ses membres.

L'insertion de ce nouvel alinéa à l'article 40 de notre Constitution permettrait ainsi aux membres du Parlement de disposer d'une marge de manœuvre plus importante tout en prévoyant des conditions d'application suffisamment restrictives pour éviter une dégradation de l'état des finances publiques. En tout état de cause, il appartiendra au juge constitutionnel, comme c'est d'ailleurs déjà le cas, de veiller au respect de cette disposition.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment. J'ai exposé tout à l'heure ma vision de l'article 40 : toute modification de sa rédaction le viderait de son sens. Nous sommes d'accord pour dire, monsieur de Courson, qu'il s'agit d'un garde-fou nécessaire.

M. Charles de Courson. Cela n'empêche pas de l'aménager !

M. le rapporteur pour avis. Cela me semble contradictoire : un article 40 aménagé ne serait plus un garde-fou. Gilles Carrez a souligné qu'il y avait eu des modulations dans l'application de cet article. Et, si nous pouvons le faire sur la question des charges, je suis tout à fait prêt à en discuter au moment où l'on révisera la LOLF. Je redis clairement que je ne souhaite aucune modification de l'article 40.

M. Charles de Courson. La nouvelle majorité ne veut discuter de rien et ma présence ici est ainsi inutile ! Mais ne vous étonnez pas si vous n'obtenez pas la majorité requise pour l'adoption de ce texte !

La commission rejette l'amendement.

Après l'article 3

La commission est saisie de l'amendement CF69 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. La réforme de 2008 a constitué la première étape d'une démarche qu'il convient de mener à son terme. Cet amendement propose d'aligner l'examen des projets de loi de finances sur les modalités qui encadrent les autres textes. Il serait examiné en séance publique sur la base du

texte de la commission et non plus du Gouvernement. La question posée par l'article d'équilibre pourra être facilement réglée.

M. le rapporteur pour avis. Nous avons eu une longue discussion à ce sujet au sein de groupe de travail. Tout dépend de l'angle de vue que l'on adopte. On pourrait aussi considérer que débattre en séance publique du texte du Gouvernement met davantage en lumière le travail de la commission, qui est appelée à présenter ses amendements.

En outre, la loi de finances, qui couvre l'ensemble des politiques publiques, a la particularité de concerner l'ensemble des députés, au-delà des membres de la commission des finances. Cela implique de prendre pour base de la discussion en séance publique le texte du Gouvernement afin que chaque député puisse déposer des amendements et les voter.

Avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Je vois midi à la porte du Parlement. Vous prenez pour argument le caractère global du projet de loi de finances mais la commission des finances est compétente pour saisir l'ensemble des politiques publiques et d'autres commissions sont saisies pour avis. Je considère qu'il faut aller plus loin que la réforme de 2008.

M. Jean-Louis Bourlanges. En tant que membre de la commission Balladur, je peux vous dire que nous avons beaucoup réfléchi à cette modification. La commission des lois d'alors était très favorable à ce que le texte élaboré par la commission serve de base aux discussions en séance publique. Nous avons toutefois unanimement souligné que la loi de finances avait une nature spécifique car elle engageait l'action exécutive du Gouvernement au jour le jour, ce qui constitue une différence de nature avec une loi générale.

M. le rapporteur général. En toute honnêteté, cela me paraît relever d'une fausse bonne idée. Je ne vois pas comment un tableau d'équilibre pourrait être établi à l'issue des travaux en commission. Cet aspect à lui seul justifie qu'on ne remette pas en cause le principe actuel.

M. le président Éric Woerth. Cela se ferait comme en séance. Il suffirait que le Gouvernement participe aux travaux de la commission et tire les conséquences des votes intervenus sur l'article d'équilibre.

M. Jean-Louis Bourlanges. Auriez-vous été favorable à un tel amendement lorsque vous étiez ministre ?

M. le président Éric Woerth. On ne peut pas savoir ce que l'on aurait fait. Il peut y avoir un équilibre entre tropisme gouvernemental et tropisme parlementaire.

M. le rapporteur pour avis. Je prendrai l'exemple des débats sur le projet de loi de finances pour 2018. L'examen de la première partie en commission s'est achevé 12 octobre alors que la date limite de dépôt des amendements en séance était le 13 octobre à 17 heures. Si l'examen en séance publique devait se faire sur la base du texte adopté en commission, quand en disposerait-on ? En termes de calendrier, il me paraît matériellement impossible d'avoir suffisamment de temps pour déposer des amendements.

M. le président Éric Woerth. En ce cas, il faut peut-être conserver la durée d'examen du PLF à soixante-dix jours.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 3

(article 42 de la Constitution)

Instauration d'un délai incompressible entre le dépôt du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et leur examen en séance

La commission des finances a adopté l'amendement du rapporteur pour avis, ainsi qu'un amendement identique du rapporteur général, déposés après l'article 3 du présent projet de loi, visant à introduire un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du projet de loi de finances (PLF) de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année et leur examen en séance publique.

En effet, **le rapporteur pour avis considère que le raccourcissement de la durée d'examen du projet de loi de finances de l'année ne peut intervenir qu'avec l'introduction d'un délai entre le dépôt du texte et le début de son examen en séance**, permettant au Parlement d'analyser en amont les dispositions du projet de loi.

Il serait paradoxal que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale soient, à la fois les textes dont la durée d'examen est l'une des plus courtes aux termes des articles 47 et 47-1 de la Constitution, et les seuls, avec les projets relatifs aux états de crise, à ne pas disposer de délai incompressible entre leur dépôt et leur discussion en séance, conformément à l'article 42 de la Constitution. Compte tenu de la **complexité et de la technicité des textes financiers**, il apparaît indispensable que le Parlement dispose d'un temps préalable minimum avant leur examen pour expertiser et évaluer leurs dispositions. Ce délai entre le dépôt du texte et son examen en séance est une condition indispensable à la réduction de la durée de la discussion, sans dépréciation du travail parlementaire.

Ainsi, le rapporteur a déposé un amendement visant à introduire **un délai incompressible de quatre semaines** entre le dépôt du projet de loi de finances de

l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et leur examen en séance publique. Ce délai ne s'appliquerait pas aux projets de lois de finances ou de financement rectificatives, pour lesquels il reste nécessaire de pouvoir réagir en urgence. Par souci de réalisme, le rapporteur n'a pas choisi d'aligner le régime du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année sur le délai de droit commun de six semaines. Il a prévu un délai de quatre semaines afin de permettre un allongement de la durée constatée en pratique entre le dépôt du projet de loi de finances et le début de sa discussion en séance, en contrepartie de la réduction de sa durée d'examen prévue par le présent projet de loi. Enfin, il a proposé ces modifications à la fois pour le projet de loi de finances et pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin de conserver un régime constitutionnel propre à ces deux textes.

*

* *

La commission est ensuite saisie des amendements identiques CF72 du rapporteur pour avis et CF75 du rapporteur général.

M. le rapporteur pour avis. Le présent amendement vise à introduire un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et leur examen en séance publique. Cela incitera le Gouvernement à laisser davantage de temps de préparation aux parlementaires qui examineront ensuite ces textes dans un délai de cinquante jours. Nous allons vous distribuer des calendriers qui vous permettront de voir concrètement ce que cela donne.

M. le rapporteur général. Plus cette proposition recueillera de suffrages, mieux nous serons placés pour inscrire dans la Constitution ce délai incompressible.

Mme Amélie de Montchalin. La création d'une agence parlementaire d'évaluation et d'un office de chiffrage n'aura en effet de sens que si nous avons le temps de les mobiliser en vue d'un débat budgétaire responsable.

La commission adopte ces amendements.

*

* *

Article additionnel après l'article 4

(article 44 de la Constitution)

Élargissement des possibilités de saisine pour avis du Conseil d'État aux amendements en matière fiscale

La commission des finances a adopté un amendement portant article additionnel, déposé par le rapporteur pour avis, visant à élargir les possibilités de saisine pour avis du Conseil d'État aux amendements, déposés par les parlementaires ou le Gouvernement, en matière d'« *impositions de toutes natures* » et de « *régime d'émission de la monnaie* ».

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'État est associé au processus d'élaboration de la loi, à travers l'exercice de sa mission consultative et l'émission d'avis. Ainsi, il veille à la qualité rédactionnelle et à la régularité juridique de la norme.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a élargi cette mission en l'étendant aux propositions de loi, soumises pour avis au Conseil d'État par le président de l'assemblée concernée, en l'absence d'opposition de l'auteur de ladite proposition. Cela avait pour objet de permettre au Parlement de profiter de l'expertise juridique incontestable de cette institution, qui conseille le Gouvernement pour les projets de loi. Entre 2009 et 2017, le Conseil d'État a été saisi de vingt-deux propositions de loi, dont trois en 2016 ⁽¹⁾.

Toutefois, le gonflement des projets de loi au cours de la discussion parlementaire, dont le volume est multiplié en moyenne par trois ou quatre, pose la question d'une nouvelle extension de la mission consultative du Conseil d'État aux amendements, qu'ils soient d'origine parlementaire ou gouvernementale. Ainsi, M. Jean-Marc Sauvé vice-président du Conseil d'État avait envisagé cette éventualité lors d'un discours prononcé à l'Assemblée nationale, le 25 novembre 2016 ⁽²⁾, considérant que « *le Conseil d'État est et demeure disponible* ».

Compte tenu du nombre élevé et croissant d'amendements (58 000 amendements adoptés lors de la XIV^e législature, contre 31 000 amendements adoptés en moyenne au cours des XII^e et XIII^e législatures), le Premier ministre a récemment fait le constat que le Conseil d'État n'examine pour certains textes qu'entre 15 et 25 % de la loi finalement adoptée ⁽³⁾. Il a considéré que la possibilité d'une saisine pour avis du Conseil d'État pour un nombre réduit d'amendements « *sécuriserait à la fois le Parlement et le Gouvernement* ». Il a notamment cité le cas de deux saisines pour avis récentes du Gouvernement portant sur des projets d'amendement :

– lors de la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le Gouvernement a saisi pour avis le

(1) Conseil d'État, rapport annuel 2018, pages 208 et 384.

(2) Jean-Marc Sauvé, L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État, vendredi 25 novembre 2016, page 10 ([lien](#)).

(3) Intervention du Premier ministre lors de l'assemblée générale du Conseil d'État, le 6 juin 2018 ([lien](#)).

Conseil d'État au titre d'un projet d'amendement gouvernemental concernant le dispositif de contractualisation entre l'État et certaines collectivités territoriales en vue d'assurer le respect de l'objectif pluriannuel de maîtrise des dépenses de fonctionnement au plan local ;

– le 4 mai dernier, le Conseil d'État a rendu un avis sur un projet d'amendement relatif à la surveillance internationale, dans le cadre de la discussion du projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

Concluant son propos à ce sujet et s'adressant au vice-président du Conseil d'État, le Premier ministre a indiqué « *je serai à l'écoute, Monsieur le vice-président, de toute proposition sur ces questions* ».

Le présent article additionnel entend être une première étape vers un élargissement du rôle consultatif du Conseil d'État aux amendements. Il s'agit d'étendre les possibilités d'avoir recours au Conseil d'État, agissant comme un « *bureau d'études juridiques* »⁽¹⁾ au service du Parlement. Ainsi, le pouvoir d'avis du Conseil d'État serait ouvert aux amendements en matière fiscale, ayant un fort impact budgétaire. Dans les conditions prévues par la loi, le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat procéderait à un filtre des amendements transmis pour avis au Conseil d'État. Celui-ci se prononcerait avant l'examen de l'amendement, afin de garantir la pleine et entière information du Parlement. Ce mécanisme serait de nature à renforcer la qualité et la régularité juridique des textes, notamment fiscaux.

Le rapporteur souhaite que la possibilité d'une saisine pour avis du Conseil d'État applicable à l'ensemble des amendements, tant parlementaires que gouvernementaux, soit analysée dans le cadre de la discussion du présent projet de loi constitutionnelle.

*

* *

La commission en vient à l'amendement CF71 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le présent amendement vise à ouvrir un nouveau droit au Parlement grâce auquel le président de chaque assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen, un amendement issu du Parlement ou du Gouvernement. Cela pourrait se faire pour quelques amendements importants. Rappelons qu'il arrive aujourd'hui que le Conseil d'État n'examine qu'un cinquième des dispositions d'un projet de loi.

La commission adopte l'amendement.

*

* *

(1) D. Chabanol, Code de justice administrative, 7^{ème} édition, commentaire de l'article L. 112-2, p. 36.

Article 6

(article 47 de la Constitution)

Réduction des délais d'examen des projets de loi de finances – Audition des ministres sur l'exécution des lois de finances

Le présent article a deux objets :

- réduire la durée d'examen des projets de loi de finances ;
- habiliter le législateur organique à déterminer les conditions dans lesquelles les commissions peuvent auditionner les ministres sur l'exécution de la loi de finances.

1. Le droit en vigueur

a. L'encadrement des délais d'examen des projets de loi de finances

L'article 47 de la Constitution encadre strictement, depuis 1958, les délais d'examen des projets de loi de finances et assortit ces délais d'une sanction dissuasive. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans les délais impartis par la Constitution, le Gouvernement peut mettre les dispositions du projet de loi de finances en vigueur par ordonnance.

Avec la fixation de ces délais, le Constituant de 1958 a entendu remédier aux pratiques antérieures à la V^e République, qui avaient rendu exceptionnelle l'adoption définitive d'un budget avant l'ouverture de l'exercice.

L'article 47 de la Constitution a franchi un pas décisif en prévoyant à la fois un délai global pour l'examen parlementaire du projet de loi de finances et des délais spécifiques pour l'examen dans chaque assemblée, assortis de sanctions efficaces. La discipline ainsi instaurée s'applique aussi bien au Parlement qu'au Gouvernement.

Cet article accorde soixante-dix jours au Parlement pour se prononcer sur le projet de loi de finances, et ce quelle que soit la date effective de son dépôt, qui ne peut être postérieur au premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget, en application de l'article 39 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾.

Ce délai global se subdivise en délais qui déterminent le calendrier que la procédure parlementaire doit respecter au sein de chaque assemblée.

L'Assemblée nationale, obligatoirement saisie en premier lieu en application de l'article 39 de la Constitution, dispose de quarante jours pour se prononcer en première lecture.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Lorsque la procédure se déroule normalement, c'est-à-dire lorsque l'Assemblée nationale a respecté le délai de quarante jours, le Sénat dispose de vingt jours (article 40 de la LOLF) pour se prononcer. Ce délai, fixé à quinze jours en 1958, a été porté à vingt jours en 1971.

Les deux assemblées ont ensuite dix jours pour achever l'examen du texte, la procédure accélérée étant applicable de droit (article 40 de la LOLF).

Le non-respect du délai imparti par l'une ou l'autre des deux assemblées permet au Gouvernement de saisir l'autre assemblée du projet de loi de finances, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'assemblée qui ne s'est pas prononcée et acceptés par le Gouvernement.

Lorsque le Sénat est saisi par le Gouvernement après que l'Assemblée a dépassé le délai de quarante jours pour se prononcer, il doit statuer dans un délai de quinze jours.

Si l'Assemblée nationale dépasse le délai de quarante jours sans pour autant être dessaisie par le Gouvernement, la procédure n'est contraire à la Constitution que si le Sénat ne dispose plus d'un délai de quinze jours pour se prononcer en première lecture ⁽¹⁾.

b. La computation des délais constitutionnels, une pratique conciliante

L'article 47 de la Constitution fait courir le délai de quarante jours à compter du dépôt du projet de loi. Mais il peut s'écouler plusieurs jours entre ce dépôt officiel et la mise à disposition du projet qui, contrairement aux autres projets de loi, est assurée par le seul Gouvernement. Aussi les députés s'étaient-ils inquiétés de voir courir le délai dont l'Assemblée dispose pour se prononcer en première lecture sans même avoir pu prendre connaissance du texte gouvernemental.

Afin de concilier les exigences constitutionnelles et celles d'un travail parlementaire approfondi, **la pratique s'est montrée conciliante pour ce qui concerne le point de départ des délais**. D'un commun accord entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement, le calendrier est fixé de telle manière que l'expiration du délai global de soixante-dix jours intervienne avec le dernier jour prévisible de séance du mois de décembre. La mise en œuvre de cet accord supposait que l'une des annexes explicatives soit déposée par le Gouvernement avec quelques jours de retard.

Cette pratique a été avalisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982. Il avait estimé que la distribution des annexes prévue, à l'époque, par l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, avait pour objet d'assurer l'information des parlementaires « *en temps utile pour leur permettre de se*

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, considérant 5.

prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution » et qu'en l'espèce « le retard invoqué, à le supposer établi, n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances ».

Désormais, la mise en œuvre de l'accord repose sur l'envoi d'un courrier du Premier ministre au Président de l'Assemblée nationale dressant la liste de toutes les annexes à caractère obligatoire qui lui sont transmises. **Les délais constitutionnels commencent à courir le lendemain de cet envoi, soit habituellement entre le 10 et le 14 octobre.**

Lors de la procédure budgétaire à l'automne 2017, la durée d'examen du projet de loi de finances pour 2018 a été de soixante-neuf jours entre le départ du délai constitutionnel et la lecture définitive à l'Assemblée nationale, dont soixante-six jours entre le début de l'examen en séance en première lecture et la lecture définitive. **En revanche, la durée entre la présentation en Conseil des ministres, correspondant à la date de dépôt, et la lecture définitive du texte s'est établie à quatre-vingt-cinq jours.**

CALENDRIER DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE (2017)

Septembre			Octobre			Novembre			Décembre					
1	V		1	D		4	1	M		35	1	V	<i>Sénat</i>	65
2	S		2	L		5	2	J	<i>Commissions élargies + Séance P2</i>	36	2	S		66
3	D		3	M		6	3	V	<i>Commissions élargies + Séance P2</i>	37	3	D		67
4	L		4	M		7	4	S	<i>Commissions élargies + Séance P2</i>	38	4	L	<i>Sénat</i>	68
5	M		5	J		8	5	D		39	5	M	<i>Sénat</i>	69
6	M		6	V		9	6	L	<i>Commissions élargies</i>	40	6	M	<i>Sénat</i>	70
7	J		7	S		10	7	M	<i>Commissions élargies + Séance P2</i>	41	7	J	<i>Sénat</i>	71
8	V		8	D		11	8	M	<i>Commissions RCT et non rattachés + Séance P2</i>	42	8	V	<i>Sénat</i>	72
9	S		9	L		12	9	J	<i>Commissions RCT et non rattachés + Séance P2</i>	43	9	S		73
10	D		10	M	<i>Commissions P1</i>	13	10	V	<i>Séance P2</i>	44	10	D		74
11	L		11	M	<i>Commissions P1</i>	14	11	S		45	11	L	<i>Sénat</i>	75
12	M		12	J	<i>Commissions P1</i>	15	12	D		46	12	M	<i>Sénat</i>	76
13	M		13	V		16	13	L	<i>Séance P2</i>	47	13	M	<i>Commission mixte paritaire</i>	77
14	J		14	S	Départ délai	17	14	M	<i>Séance P2</i>	48	14	J	<i>Commissions NL</i>	78
15	V		15	D		18	15	M	<i>Séance P2</i>	49	15	V	<i>Séance NL</i>	79
16	S		16	L		19	16	J	<i>Séance P2 non rattachés</i>	50	16	S		80
17	D		17	M	<i>Séance P1</i>	20	17	V	<i>Séance P2 non rattachés</i>	51	17	D		81
18	L		18	M	<i>Séance P1</i>	21	18	S		52	18	L		82
19	M		19	J	<i>Séance P1</i>	22	19	D		53	19	M	<i>NL Sénat</i>	83
20	M		20	V	<i>Séance P1</i>	23	20	L	<i>Séance P2 non rattachés</i>	54	20	M		84
21	J		21	S	<i>Séance P1</i>	24	21	M	<i>Vote solennel</i>	55	21	J	<i>Lecture définitive</i>	85
22	V		22	D		25	22	M		56	22	V	Expiration délai	86
23	S		23	L	<i>Séance P1</i>	26	23	J	<i>Sénat</i>	57	23	S		
24	D		24	M	<i>Vote P1 + Séance PLFSS et Commissions élargies</i>	27	24	V	<i>Sénat</i>	58	24	D		
25	L		25	M	<i>Séance PLFSS et Commissions élargies</i>	28	25	S	<i>Sénat</i>	59	25	L		
26	M		26	J	<i>Séance PLFSS et Commissions élargies</i>	29	26	D		60	26	M		
27	M	<i>Conseil des ministres</i>	27	V	<i>Séance PLFSS et Commissions élargies</i>	30	27	L	<i>Sénat</i>	61	27	M		
28	J		1	28	S	31	28	M	<i>Sénat</i>	62	28	J		
29	V		2	29	D	32	29	M	<i>Sénat</i>	63	29	V		
30	S		3	30	L	33	30	J	<i>Sénat</i>	64	30	S		
			31	M	<i>Commissions élargies + Séance P2</i>	34					31	D		

Source : commission des finances.

P1 : Première partie, P2 : seconde partie, RCT : relations avec les collectivités territoriales, NL : nouvelle lecture.

c. Les sanctions applicables en cas de non-respect des délais constitutionnels

Si le Parlement ne s'est pas prononcé à l'issue du délai de soixante-dix jours, le Gouvernement a la faculté de **mettre en œuvre les dispositions du projet de loi de finances par ordonnance**.

Cette disposition n'a jusqu'à présent jamais trouvé à s'appliquer. Il ne s'agit pas d'un dessaisissement automatique du législateur. Le Gouvernement dispose d'une marge d'appréciation, par exemple dans l'hypothèse où l'adoption définitive du projet de loi de finances interviendrait quelques jours après l'expiration du délai constitutionnel sans pour autant compromettre le principe de l'annualité budgétaire. Ce fut le cas en 1960 et 1961, où le débat parlementaire sur le projet de loi de finances avait duré soixante-et-onze jours.

2. Les modifications proposées par le projet de loi constitutionnelle

a. Le raccourcissement des délais

Les 1^o et 2^o de l'article 6 du projet de loi constitutionnelle proposent de raccourcir le délai d'examen des projets de loi finances :

– **en fixant à cinquante jours au lieu de soixante-dix le délai maximal dans lequel le Parlement doit se prononcer ;**

– **en réduisant de quarante à vingt-cinq jours le délai dont l'Assemblée nationale dispose pour se prononcer en première lecture.** Les délais seraient ainsi harmonisés pour l'examen du projet de loi de finances et pour celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (cf. article 7 du présent projet de loi).

Le raccourcissement du délai global est à rapprocher de l'article 5 du présent projet de loi constitutionnelle, qui raccourcit la procédure applicable en cas d'échec de la commission mixte paritaire, et permet donc le raccourcissement de la procédure après la réunion de celle-ci.

Pour le Gouvernement, il s'agit également de **dégager trois semaines à l'ordre du jour de l'Assemblée pour l'examen d'autres textes**. Le Conseil d'État relève que le raccourcissement des délais permettrait de **reporter la date ultime de dépôt du projet de loi de finances**, actuellement fixée au premier mardi d'octobre (article 39 LOLF).

Enfin, le Gouvernement souhaite rapprocher les conditions d'examen des projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale en harmonisant les délais qui leur sont applicables. C'est l'objet de l'article 7 du présent projet de loi constitutionnelle, qui aligne la durée d'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur celle du projet de loi de finances, avec un délai de vingt-cinq jours. Cela vise à favoriser une vision

consolidée des finances publiques et à remédier à un ensemble qualifié d'indigeste par le ministre de l'action et des comptes publics, dont les « *débats peuvent être illisibles* »⁽¹⁾.

b. L'audition des ministres sur l'exécution des lois de finances

Le 3° de l'article 6 du projet de loi constitutionnelle prévoit que « *les commissions permanentes de chaque assemblée entendent les membres du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances* » dans des conditions qui devront être précisées par une loi organique. Indirectement, cette formulation consacre pour la première fois les lois de règlement dans la Constitution.

En pratique, les auditions de ministres se déroulent déjà, comme l'a montré l'expérience du « printemps de l'évaluation » organisé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes 2017. Les ministres refusent rarement de répondre à une demande d'audition d'une commission parlementaire.

Dès lors qu'il est envisagé de formaliser cette pratique, une habilitation constitutionnelle est nécessaire pour transformer l'obligation politique que le Gouvernement a de donner suite aux demandes d'audition des commissions en obligation juridique. Le principe de séparation des pouvoirs s'oppose à ce que la présence d'un ministre devant une commission parlementaire soit imposée par la loi.

3. Les observations du rapporteur pour avis

a. Un nécessaire rééquilibrage du temps parlementaire en matière budgétaire

Le raccourcissement des délais d'examen des projets de loi de finances s'inscrit dans **l'objectif de rééquilibrage entre l'examen du budget à l'automne et le contrôle de son exécution et son évaluation au printemps**. Ce rééquilibrage est pleinement cohérent avec la démarche d'évaluation impulsée par la LOLF. Le rapporteur pour avis soutient pleinement cet objectif d'une « *nouvelle répartition du temps parlementaire* » en matière budgétaire et fiscale⁽²⁾.

Le temps d'examen de la loi de finances à l'automne serait réduit, en contrepartie d'un examen plus approfondi du projet de loi de règlement. Le Parlement discuterait ainsi plus rapidement des objectifs pour contrôler de manière plus approfondie les résultats des politiques publiques.

(1) M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, Rendre lisible le débat budgétaire au Parlement, *Les Échos*, vendredi 3 et samedi 4 novembre 2017.

(2) Mme Amélie de Montchalin et M. Laurent Saint-Martin, députés, Pour une nouvelle répartition du temps parlementaire, *Les Échos*, mercredi 15 novembre 2017.

C'est tout le sens de la démarche lancée en 2018 par la commission des finances de l'Assemblée nationale avec l'organisation, dans le cadre juridique fixé par les textes en vigueur, du « printemps de l'évaluation » et des commissions d'évaluation des politiques publiques. La refonte de la procédure budgétaire avait été préconisée par deux groupes de travail mis en place par le Bureau de notre assemblée pour réfléchir à la procédure législative et aux moyens de contrôle et d'évaluation ⁽¹⁾. Ces derniers souhaitaient « *rendre plus lisible et rationnelle la discussion du projet de loi de finances* » en coupant symboliquement l'année en deux, avec un « automne de l'autorisation » et un « printemps de l'évaluation », faisant de ce dernier un temps fort de la vie des parlementaires « *ayant la même portée symbolique que l'acte de voter le budget* » ⁽²⁾.

Comme le relève le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi, le respect des nouveaux délais d'examen du projet de loi de finances pourrait être facilité par **l'accélération des débats sur la seconde partie**, une partie du travail étant effectuée lors de l'examen de la loi de règlement. L'examen des missions budgétaires pourrait être concentré en séance sur une semaine, et non sur trois, comme c'est le cas actuellement en première lecture à l'Assemblée nationale.

b. Les propositions d'amélioration du présent projet de loi par le rapporteur pour avis

Le rapporteur pour avis a déposé un amendement à l'article 6 du présent projet de loi, prévoyant que **les délais constitutionnels prévus à l'article 47 de la Constitution s'appliquent après « le début de la discussion en séance »** et non plus « *après le dépôt* » du projet de loi.

Il s'agit de **clarifier le point de départ des délais d'examen constitutionnels**, qui courent actuellement non pas à compter du dépôt du projet de loi, comme cela est actuellement indiqué à l'article 47 de la Constitution, mais à compter de l'envoi de la lettre du Premier ministre, recensant l'ensemble des annexes du projet de loi, soit quelques jours avant la discussion en séance. Cette dissymétrie entre le texte de la Constitution et la pratique n'apparaît pas satisfaisante. En outre, l'amendement met en cohérence la computation des délais constitutionnels avec l'introduction d'un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du texte et le début de son examen en séance. Ce dernier ne doit en effet pas être déduit des délais d'examen de vingt-cinq jours en première lecture et de cinquante jours au total.

(1) *Groupe de travail sur la procédure législative et les droits de l'opposition, présidé par Jean-Luc Warsmann et dont le rapporteur est Jean-Michel Clément, proposition n° 16 Repenser la procédure d'examen des textes budgétaires ; groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, présidé par Jean-Noël Barrot et dont le rapporteur est Jean-François Eliaou, proposition n° 12 Revoir le calendrier des travaux parlementaires.*

(2) Pour une nouvelle Assemblée nationale, Les rendez-vous des réformes 2017-2022, Propositions des groupes de travail, décembre 2017, page 144.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article. Elle a adopté les deux amendements identiques présentés par le rapporteur pour avis et le rapporteur général fixant le point de départ des délais constitutionnels d'examen du projet de loi de finances au début de son examen en séance.

Compte tenu du présent projet de loi et des amendements adoptés par la commission des finances après l'article 3 et au présent article, le nouveau calendrier budgétaire à l'automne pourrait être le suivant.

EXEMPLE DE CALENDRIER POSSIBLE POUR L'EXAMEN DU PLF 2020

Septembre			Octobre			Novembre			Décembre		
1	D		1	M		1	V		1	D	
2	L		2	M		2	S		2	L	<i>Sénat</i>
3	M		3	J		3	D		3	M	<i>Sénat</i>
4	M		4	V		4	L	Commission P2	4	M	<i>Sénat</i>
5	J		5	S		5	M	Commission P2	5	J	<i>Sénat</i>
6	V		6	D		6	M	Commission P2	6	V	<i>Sénat</i>
7	S		7	L		7	J	Commission P2	7	S	
8	D		8	M		8	V	Commission P2	8	D	
9	L		9	M		9	S		9	L	CMP
10	M		10	J		10	D		10	M	
11	M		11	V		11	L		11	M	NL Sénat
12	J		12	S		12	M	Séance P2	12	J	Lecture définitive AN
13	V		13	D		13	M	Séance P2	13	V	
14	S		14	L		14	J	Séance P2	14	S	
15	D		15	M		15	V	Séance P2	15	D	
16	L		16	M		16	S		16	L	<i>Fin 50 j</i>
17	M		17	J		17	D		17	M	
18	M		18	V		18	L	Séance P2	18	M	
19	J		19	S		19	M	<i>Vote ensemble</i>	19	J	
20	V		20	D		20	M	<i>Sénat</i>	20	V	
21	S		21	L		21	J	<i>Sénat Fin 25 j</i>	21	S	
22	D		22	M	Commission P1	22	V	<i>Sénat</i>	22	D	
23	L		23	M	Commission P1	23	S		23	L	
24	M		24	J	Commission P1	24	D		24	M	
25	M		25	V	Commission P1	25	L	<i>Sénat</i>	25	M	
26	J		26	S		26	M	<i>Sénat</i>	26	J	
27	V		27	D		27	M	<i>Sénat</i>	27	V	
28	S		28	L	Séance P1	28	J	<i>Sénat</i>	28	S	
29	D		29	M	Séance P1	29	V	<i>Sénat</i>	29	D	
30	L	Limite dépôt P JL	30	M	Séance P1	30	S		30	L	
			31	J	Séance P1				31	M	

Source : *commission des finances*.

P JL : projet de loi, P1 : première partie, P2 : seconde partie, j : jours, NL : nouvelle lecture.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF1 de M. Marc Le Fur.

M. Dino Ciniéri. Les articles 6 et 7 du présent projet réduisent à cinquante jours la durée d'examen des textes financiers, qu'il s'agisse du PLF ou du PLFSS. Ces dispositions constituent clairement un recul de la place du Parlement, dont la légitimité historique depuis la Révolution française réside dans le consentement à l'impôt et le vote du budget de l'État. Restreindre le champ du débat fiscal et budgétaire revient à conforter la place déjà prépondérante de l'exécutif et plus particulièrement du ministère des finances dans la détermination de la règle fiscale et la répartition des dépenses de l'État. Le présent amendement vise à supprimer l'article 6.

M. le rapporteur pour avis. Je suis tout à fait favorable au rééquilibrage entre l'automne budgétaire et le printemps de l'évaluation permis par l'article 6. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Sur l'avis défavorable du rapporteur pour avis, elle rejette ensuite l'amendement CF16 de Mme Valérie Rabault.

Elle en vient aux amendements identiques CF73 du rapporteur pour avis et CF76 du rapporteur général.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à préciser que le délai de cinquante jours court à compter du début de la discussion en séance et non du dépôt du texte.

La commission adopte ces amendements.

Elle est saisie de l'amendement CF27 de M. Daniel Labaronne.

M. Daniel Labaronne. Afin de permettre aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais réduits prévus à l'article 6 du projet de loi constitutionnelle, il convient que les commissions compétentes soient informées de tous les éléments qui concernent ce projet de loi.

M. le rapporteur pour avis. Pourquoi limiter cette possibilité aux projets de loi de finances ? Il me semble qu'elle devrait être étendue à l'ensemble des textes. Je vous propose donc de retirer cet amendement pour déposer en

commission des lois ou en séance un amendement plus large afin d'avoir une discussion avec le Gouvernement.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CF28 de M. Daniel Labaronne.

M. Daniel Labaronne. Comme certains de mes collègues ont proposé de modifier l'article 24 de la Constitution pour créer une agence d'évaluation parlementaire, je retire cet amendement qui visait à faire profiter le Parlement de l'expertise de France Stratégie dans l'étude du projet de loi de finances.

L'amendement est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6, modifié.

*

* *

Article 7

(article 47-1 de la Constitution)

**Délais d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale –
Examen conjoint des projets de loi de finances et des projets de loi de
financement de la sécurité sociale**

Le présent article a deux objets :

– aligner le délai dont l'Assemblée dispose pour se prononcer en première lecture sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale sur celui qui est proposé à l'article 6 du projet de loi constitutionnelle pour les projets de loi de finances ;

– permettre un examen conjoint, en tout ou partie, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

1. Le droit en vigueur

Comme l'article 47 pour les lois de finances, l'article 47-1 de la Constitution, introduit par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, fixe les conditions d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il est précisé par les articles L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale.

De même que l'examen des lois de finances, l'examen des lois de financement de la sécurité sociale est encadré dans des délais constitutionnels et organiques :

– le Parlement dispose de cinquante jours pour se prononcer, faute de quoi le projet peut être mis en œuvre par ordonnance ;

– l'Assemblée dispose de vingt jours après le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour se prononcer en première lecture. En application de l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, ce dépôt, incluant les rapports et annexes prévus à l'article L.O. 111-4 du même code, doit intervenir au plus tard de 15 octobre ou, si cette date est un dimanche, le premier jour ouvrable qui suit ;

– le Sénat doit se prononcer dans un délai de quinze jours, que la procédure se déroule normalement ou qu'il ait été saisi par le Gouvernement après que l'Assemblée a échoué à se prononcer dans le délai de vingt jours.

Comme en matière de lois de finances, la procédure accélérée est de droit.

2. Les modifications proposées par le projet de loi constitutionnelle

L'article 7 du projet de loi constitutionnelle procède à deux modifications de l'article 47-1 de la Constitution.

a. Les délais d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale

Le 1° porte le délai dont l'Assemblée dispose pour se prononcer en première lecture sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale de vingt à vingt-cinq jours, sans modifier le délai global de cinquante jours pour l'ensemble de la discussion.

Les délais constitutionnels seraient ainsi les mêmes en matière de lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale. Une seule différence resterait au niveau organique, en l'attente d'une modification ultérieure, le Sénat disposant en première lecture de vingt jours en matière de lois de finances et de quinze en matière de lois de financement de la sécurité sociale.

b. La possibilité d'un examen conjoint, en tout ou partie, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale

Le 2° précise que « *les projets de loi de financement de la sécurité sociale et de finances peuvent être examinés conjointement, en tout ou partie, dans les conditions fixées par une loi organique* ».

En prévoyant la possibilité d'un examen conjoint de tout ou partie des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, il écarte l'option parfois évoquée d'une fusion pure et simple de ces deux textes ou de leurs parties portant sur les recettes.

Une telle fusion aurait nécessité une modification de l'article 34 de la Constitution, qui mentionne les deux types de lois. Le Gouvernement n'a pas retenu cette option.

3. Les observations du rapporteur pour avis

L'article 7 a pour objectif de mieux coordonner l'examen des lois financières à l'automne pour donner au Parlement une vision plus globale des finances publiques et renforcer l'intelligibilité du débat parlementaire sur les textes financiers. Pour ce qui concerne les délais d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la modification proposée conduit à accorder à l'Assemblée nationale cinq jours de plus pour se prononcer en première lecture. Elle n'appelle pas de commentaire particulier.

a. Lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale : des champs qui se recoupent partiellement, des interactions qui nuisent à la clarté des débats

Si l'idée d'une fusion des parties concernant les recettes du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale est en débat depuis de nombreuses années ⁽¹⁾, **les « interférences » entre les deux textes lors de leur examen à l'automne 2017 ont renforcé les interrogations sur la question de l'articulation des deux types de textes.**

Le groupe de travail mis en place par le Bureau de notre assemblée pour réfléchir à la procédure législative ⁽²⁾ a par exemple estimé « envisageable d'organiser une discussion commune des " volets recettes " du PLF et du PLFSS et d'y évoquer les mesures fiscales non rattachées », soulignant que « cela permettrait d'avoir une vision globale des grands équilibres budgétaires » ⁽³⁾. Les deux derniers présidents de notre commission, Éric Woerth et Gilles Carrez, ont également estimé nécessaire « d'aller vers un examen commun des parties du budget de l'État et du budget de la sécurité sociale consacrées aux recettes » ⁽⁴⁾. Le ministre de l'action et des comptes publics est allé plus loin, en préconisant, à titre personnel, une lecture unique portant aussi sur les volets dépenses des deux textes ⁽⁵⁾.

Des réformes d'importance proposées par le Gouvernement comportaient en effet des mesures à la fois en projet de loi de finances pour 2018 et en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, ce qui a pu nuire à la clarté des débats.

Ce fut au premier chef le cas pour la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ⁽⁶⁾ (CICE) en baisse de cotisations sociales pérenne. La baisse du taux de cotisations sociales à compter du 1^{er} janvier 2019 figurait à l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (troisième partie), alors que la baisse du taux du CICE en 2018 et sa suppression à compter du 1^{er} janvier 2019 figuraient à l'article 42 du projet de loi de finances (seconde partie).

(1) Des amendements en ce sens avaient été déposés tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat lors de la révision constitutionnelle de 2008.

(2) Groupe de travail sur la procédure législative et les droits de l'opposition, présidé par Jean-Luc Warsmann et dont le rapporteur est Jean-Michel Clément.

(3) Pour une nouvelle Assemblée nationale, Les rendez-vous des réformes 2017-2022, Propositions des groupes de travail, décembre 2017, page 144.

(4) Éric Woerth et Gilles Carrez, Il est temps de réformer notre procédure budgétaire, *Les Échos*, lundi 27 novembre 2017.

(5) M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, Rendre lisible le débat budgétaire au Parlement, *Les Échos*, vendredi 3 et samedi 4 novembre 2017.

(6) Article 244 quater C du code général des impôts.

De même, il était cohérent que le relèvement du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) figure dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, dans la mesure où il visait à financer la suppression de certaines cotisations sociales dues par les actifs. Il aurait cependant tout autant pu figurer en loi de finances, la CSG constituant une imposition de toute nature ⁽¹⁾, et a occupé une place importante dans les débats lors de l'examen du projet de loi de finances.

Une mesure figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale a été au centre des débats sur le niveau des prélèvements obligatoires et le pouvoir d'achat des ménages. Le projet de loi de finances comprenait en outre un article directement lié à la mesure proposée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, à savoir la déductibilité à l'impôt sur le revenu du supplément de CSG résultant de l'augmentation de son taux (article 38 du projet de loi de finances pour 2018). Le débat sur l'allègement progressif de la taxe d'habitation était lui aussi lié à l'augmentation du taux de CSG.

Tout en constatant que la limitation du nombre d'impôts partagés entre l'État et la sécurité sociale ⁽²⁾ avait contribué à clarifier le financement croissant de la sécurité sociale par les impôts et taxes affectées, la Cour des comptes a préconisé depuis plusieurs années une articulation plus étroite de la loi de financement avec la loi de finances ⁽³⁾. Comme elle le relevait dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2017, « *la possibilité pour les lois de finances ou les lois de financement de porter indifféremment des mesures affectant l'assiette ou le taux des recettes fiscales finançant la sécurité sociale rend malaisée l'évaluation complète des impacts de l'ensemble des mesures portées par ces textes* ». Elle soulignait en outre que « *l'identification et le chiffrage des effets indirects sur le solde du budget de l'État de certaines mesures adoptées en loi de financement de la sécurité sociale font généralement défaut au stade des études d'impact. C'est notamment le cas des conséquences sur le rendement de l'impôt sur le revenu des mesures relatives aux cotisations et aux contributions sociales patronales, aux cotisations salariales et à celles des travailleurs non-salariés.* »

L'article 34 de la LOLF place dans le domaine partagé des lois de finances les « *dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature* ⁽⁴⁾ qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire », au nombre desquelles figurent notamment les impositions de toute nature affectées aux collectivités territoriales ou aux organismes de sécurité sociale, par exemple la CSG ou la taxe sur les salaires.

(1) Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, considérant 9.

(2) En 2017, seules la TVA et les redevances UMTS 2 G restaient partagées.

(3) Voir notamment les rapports sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012, 2014 (p. 173 et suivantes) et 2017 (p. 200).

(4) Les impositions de toute nature sont une notion plus large que celle d'impôts puisque, outre les impôts proprement dits, elles englobent les taxes fiscales, les impositions sociales comme la CSG et un certain nombre d'impositions quasi fiscales. Elles sont définies par la jurisprudence constitutionnelle comme des prélèvements qui ne répondent pas aux critères de la redevance pour service rendu ni à ceux de la cotisation sociale.

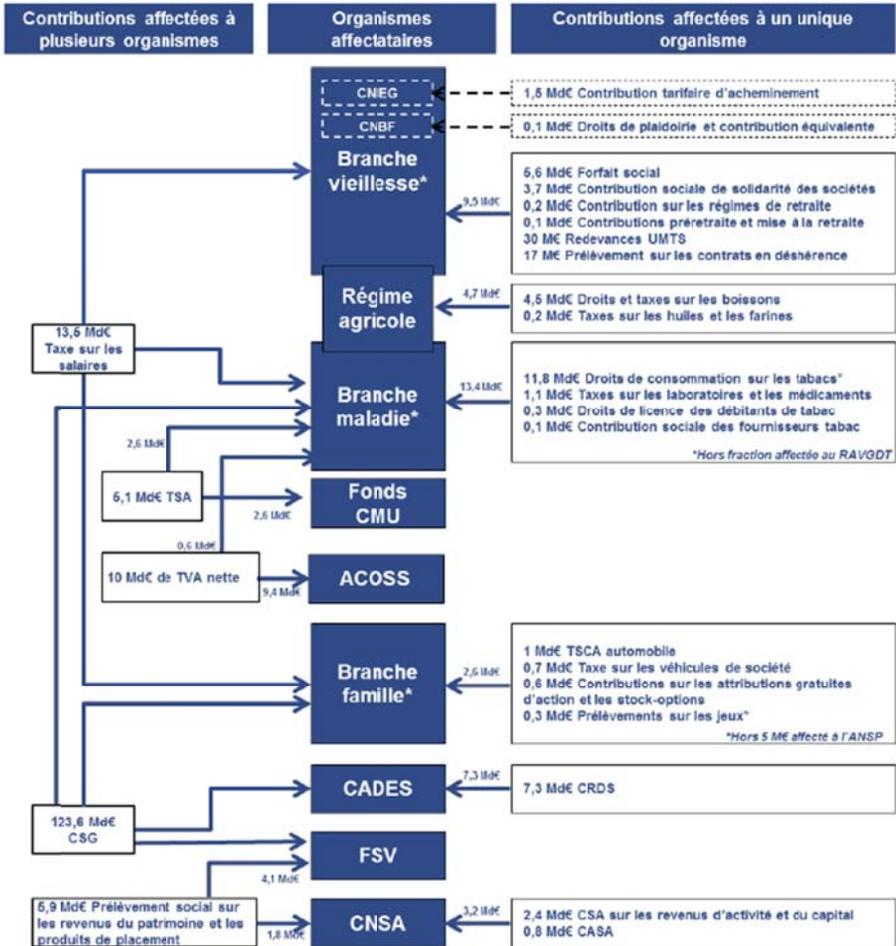
Parallèlement, en application de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, peuvent figurer en loi de financement de la sécurité sociale les « *dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit* », ainsi que celles qui ont « *un effet sur les recettes [...] des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement* ».

L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions finançant la sécurité sociale peuvent ainsi être modifiés aussi bien en loi de finances qu'en loi de financement de la sécurité sociale.

Chaque année, l'annexe 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale et le « jaune » *Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale* présentent la répartition de ces impositions.

Pour 2018, selon l'annexe 1 du « jaune » *Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale* une cinquantaine de prélèvements fiscaux bénéficient aux organismes de sécurité sociale, pour un rendement supérieur à 200 milliards d'euros.

RÉPARTITION DES IMPÔTS ET TAXES PAR ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2018 Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

Enfin, chaque année, un article du projet de loi de finances a pour objet de prévoir les différents mouvements financiers entre l'État et la sécurité sociale (article 26 du projet de loi de finances pour 2018). Il ajuste les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale, conformément au principe de compensation générale fixé à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale selon lequel « toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application » et « à compter de la date de publication de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 précitée, tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes et organismes mentionnés au 1° donne lieu à compensation intégrale entre lesdits régimes ou

organismes et le budget de l'État ». Cet article du projet de loi de finances tient également traditionnellement compte de dispositions contenues en loi de financement de la sécurité sociale qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

b. La modification proposée ouvre un large éventail de possibilités

La rédaction proposée par le Gouvernement laisse une grande latitude au législateur organique pour organiser la discussion conjointe, en tout ou partie, des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale. Au demeurant, on peut se demander, à l'instar du Conseil d'État, si une modification de la Constitution était indispensable pour prendre de telles dispositions par voie organique.

Les premiers alinéas des articles 47 et 47-1 de la Constitution prévoient déjà que la loi organique détermine les conditions dans lesquelles ces textes sont votés. Or, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances, a interprété cette rédaction comme autorisant la loi organique « à *fixer des modalités d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative* ».

Ainsi interprétées, et dès lors qu'il n'est pas envisagé de fusionner les deux textes, **ces habilitations peuvent paraître suffisantes pour permettre l'adoption de dispositions organiques tendant à leur examen conjoint, en tout ou partie**. Le Gouvernement a toutefois estimé préférable d'introduire une disposition explicite dans la Constitution. La référence, dans le considérant 5 de la décision du Conseil constitutionnel de juillet 2001, à la finalité d'assurer « *la continuité de la vie nationale* » pouvait laisser substituer un doute sur la portée des mesures dérogeatoires aux règles de droit commun de la procédure législative pouvant être prises en vertu de l'habilitation existante.

Le texte du projet de loi constitutionnelle lui-même, non plus que son exposé des motifs, n'éclairent sur les intentions du Gouvernement quant à la forme que pourrait prendre cet examen conjoint du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Parmi les modalités de rapprochement envisageables, certaines peuvent être organisées à droit constant. Ce serait le cas par exemple de l'organisation d'une **discussion générale commune**, qui pourrait être mise en place par une simple décision de la Conférence des présidents. La Conférence des présidents organise par exemple régulièrement des discussions générales communes lors de l'examen d'une réforme ayant à la fois un volet organique et un volet ordinaire. Tel fut également le cas le 17 octobre dernier pour la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et du projet de loi de finances pour 2018.

De même, sans modifier la Constitution ni la loi organique, la commission des affaires sociales pourrait se saisir pour avis du projet de loi de finances – au-delà de l'examen des missions de la seconde partie –, comme la commission des finances le fait pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Son rapporteur pourrait ainsi intervenir dans les débats sur la loi de finances lorsque des articles ou des amendements ont des conséquences sur les recettes de la sécurité sociale, que ce soit en première partie ou dans les articles non rattachés de la seconde partie.

Aller plus loin nécessiterait en revanche une modification de la loi organique, voire une adaptation de la structure des deux textes. Est parfois évoquée la possibilité d'intercaler, lorsque cela paraît opportun pour la clarté des débats, certains articles du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans l'examen des articles de la loi de finances. Cette idée peut toutefois soulever des interrogations auxquelles il conviendra de répondre, le cas échéant, lors de la modification des textes organiques.

Les dispositions relatives aux recettes figurent actuellement en première partie de la loi de finances pour celles qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année, mais en seconde partie pour celles qui ne l'affectent pas, soit que leur effet soit reporté à un exercice ultérieur, soit que les impositions concernées soient affectées aux collectivités territoriales ou aux organismes de sécurité sociale.

Pour ce qui concerne le projet de loi de financement de la sécurité sociale, les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'exercice à venir doivent figurer en troisième partie.

Or, pour le PLF comme pour le PLFSS, les textes organiques prévoient que les dispositions d'une partie ne peuvent pas être mises en discussion avant l'adoption de la partie précédente. Cette exigence prend une signification particulière pour le PLFSS, dans la mesure où la deuxième partie rectifie les prévisions relatives à l'année en cours, qui servent de base à la construction des prévisions de l'année suivante.

Il faudrait déroger à cette règle pour examiner certains articles du PLFSS avec le PLF.

La discussion au cours de la première partie de la loi de finances de dispositions relatives aux recettes de la sécurité sociale pourrait en outre porter préjudice à la cohérence de la première partie de la loi de finances, dont l'aboutissement est le vote de l'article d'équilibre, qui présente les données générales de l'équilibre du budget de l'État. Il pourrait être peu lisible de mêler à ces dispositions la discussion de mesures en recettes qui ne concerneraient que la sécurité sociale. À l'inverse, amputer la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale de mesures importantes en recettes la viderait en partie de sa substance.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article. Elle a adopté deux amendements identiques présentés par le rapporteur pour avis et le rapporteur général fixant, en cohérence avec les amendements adoptés à l'article 6, le point de départ des délais d'examen du PLFSS au début de son examen en séance.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement CF2 de M. Marc Le Fur.

M. Dino Ciniéri. L'examen conjoint de tout ou partie du PLFSS et du PLF, qui viendra s'ajouter au raccourcissement du délai, atténuera fortement la clarté des débats et la portée du contrôle parlementaire.

Restreindre le champ du débat fiscal et budgétaire revient à conforter la place déjà prépondérante de l'exécutif et plus particulièrement du ministère des finances dans la détermination de la règle fiscale et la répartition des dépenses de l'État.

C'est pourquoi, le présent amendement vise à supprimer l'article 7.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable pour les mêmes raisons que pour l'amendement de suppression de l'article 6.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine les amendements identiques CF74 du rapporteur pour avis et CF77 du rapporteur général.

M. le rapporteur pour avis. Par cohérence avec les amendements que j'ai précédemment défendus, je propose de fixer le point de départ du délai de cinquante jours à compter du début de la discussion en séance publique du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et non à compter du dépôt du texte.

La commission adopte ces amendements.

Elle est saisie des amendements identiques CF17 de Mme Valérie Rabault et CF31 de M. Éric Coquerel.

Mme Valérie Rabault. Je considère que cet amendement est tombé puisqu'il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement CF13 qui n'a pas été adopté.

L'amendement CF17 est retiré.

M. Éric Coquerel. Par cet amendement, nous proposons d'empêcher la possibilité d'un examen conjoint du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances. Une telle procédure reviendrait à nier l'un des apports essentiels de la Libération, à savoir la distinction entre financement du budget de l'État par l'impôt et financement de la sécurité sociale par la socialisation des salaires. Elle ferait peser le risque d'une fiscalisation des cotisations sociales, que nous redoutons fortement. En outre, elle constituerait un moyen pour le Gouvernement de mener des politiques d'austérité sur le budget de la santé.

M. le rapporteur pour avis. J'estime à l'inverse que les alinéas que vous proposez de supprimer, monsieur Coquerel, empêchent tout risque de fusion entre PLF et PLFSS. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF31.

Elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 7, modifié.

Après l'article 15

La commission est saisie des amendements identiques CF21 de Mme Valérie Rabault, CF39 de M. Charles de Courson et CF64 de M. François Jolivet.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement vise à redéfinir ce que sont les ressources propres des collectivités locales. Il ne faut pas seulement prendre en compte la taxation.

M. Christophe Jerretie. L'objectif de l'amendement CF39 est de définir précisément les ressources propres des collectivités territoriales, ce qui n'a aucune incidence sur la future réforme. Il s'agit d'adapter la définition à la réalité des territoires.

Ce débat sur les ressources propres revient régulièrement depuis 2003 et 2004 et il aura lieu à chaque loi de finances si nous ne clarifions pas les choses. Notre proposition aboutirait à la rédaction suivante : « La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette, le taux ou les tarifs dans les limites qu'elle détermine ». La refonte fiscale portera à la fois sur l'assiette et sur le taux et nous intégrons les tarifs dont la place dans les ressources propres va croissant. C'est un enjeu qui a été évoqué récemment au sein de l'Association des maires d'Île-de-France.

Ce changement n'a rien de complexe à mettre en œuvre.

M. le rapporteur pour avis. L'objectif que vous poursuivez est louable mais ces amendements posent deux difficultés, l'une de forme, l'autre de fond.

Tout d'abord, ils n'interviennent pas à un bon moment. Il ne me semble pas opportun de modifier la Constitution tant que nous ne disposons pas d'une bonne visibilité sur la fiscalité locale, en particulier celle du bloc communal, qui va faire l'objet d'une réforme.

Ensuite, ils risquent de créer des inégalités. Selon moi, il n'y a pas meilleur système de péréquation qu'un système national. Si votre système s'appliquait dans ma circonscription, les communes les plus pauvres appartenant aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les plus pauvres seraient pénalisées car elles ne pourraient plus bénéficier des effets de la péréquation issue du budget de l'État.

Mme Valérie Rabault. Je ne partage pas cet avis.

Définir les ressources propres revient à préciser la nature de l'argent à disposition des collectivités locales alors que la réforme de la fiscalité locale porte sur la fonction de ces ressources propres dans l'équilibre des finances des collectivités locales. Il faut faire attention à ne pas confondre nature et fonction.

Vous évoquez un risque d'inégalités. J'estime que tant que la question de la répartition de la DGF ne sera pas résolue, nous ne pourrons pas avancer. Je ne vous jette pas la pierre puisque nous ne nous en sommes pas saisis sous le précédent quinquennat. On comprend que la commune de Levallois-Perret n'ait pas besoin d'augmenter les impôts quand on sait qu'elle reçoit de l'État 600 euros par habitant et par an, somme à mettre en regard des 150 euros que reçoit Montauban, dans ma circonscription.

M. le président Éric Woerth. Ce débat sur les ressources propres nous fait approcher le cœur des relations entre les collectivités locales et l'État. Je soutiens ces amendements de clarification. Je considère que ce n'est pas au Conseil constitutionnel d'apporter tous les ans des précisions à l'occasion de l'habituel recours portant sur l'atteinte au principe constitutionnel de l'autonomie des collectivités locales.

M. le rapporteur pour avis. Tout le monde a lu les conclusions du rapport d'Alain Richard et de Dominique Bur qui prend en compte ces problématiques. La mission préconise une certaine stabilité du partage des impôts entre État et collectivités locales, sur cinq ans. Je ne suis pas du tout convaincu qu'il faille modifier les modalités de définition des ressources propres aujourd'hui.

M. Michel Castellani. Je suis favorable à l'élargissement du périmètre des compétences des collectivités locales et je voterai donc ces amendements.

Le projet de loi définit de manière restrictive les rapports entre l'État central et les collectivités. Il prévoit que les collectivités territoriales peuvent déroger pour un objet limité aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Pourquoi une telle limitation ? Ou une dérogation est utile ou elle ne l'est pas.

Ces conditions très strictes se retrouvent à l'article 16, qui porte sur le futur statut de la Corse : limitations de compétences, habilitation préalable, autorisation *ex post*, toutes dispositions éloignées de la vision exprimée par le vote majoritaire de la collectivité de Corse.

La commission rejette ces amendements.

Elle en vient aux amendements identiques CF22 de Mme Valérie Rabault, CF40 de M. Charles de Courson et CF65 de M. François Jolivet.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement reprend la proposition n° 2 de la mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, rapportée par Christophe Jerretie et Charles de Courson et approuvée par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation lors de sa réunion du 9 mai 2018.

Il a pour objet de compléter l'exigence d'autonomie financière des collectivités par un droit à une certaine autonomie fiscale, mais qui serait limité au bloc communal.

M. Christophe Jerretie. J'ai tenté de prouver par a+b à Bercy que l'autonomie du bloc communal était possible.

D'abord, cette proposition est cohérente avec la réforme de la taxe d'habitation

En outre, elle est intelligible et réaliste. Nos collectivités ont besoin de voir leur autonomie fiscale consolidée pour mieux fonctionner. Il sera utile de pouvoir s'appuyer sur le bloc communal pour renforcer la cohésion du territoire dans les années à venir, d'autant que l'Europe est en grande difficulté.

Beaucoup se plaisent à établir des comparaisons avec l'Allemagne. Or il existe de fortes différences entre nos deux pays : le pouvoir parlementaire est beaucoup plus fort outre-Rhin ; l'organisation territoriale est fédérale ; l'article 105 de la loi fondamentale donne aux *Länder* le pouvoir de légiférer en matière d'impôts. Nous ne pouvons donc pas appliquer le modèle allemand à la France.

Quant à la péréquation, elle doit être assurée par la DGF, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui car la réforme n'a pas abouti pour diverses raisons – je ne mets en cause personne car nous savons que c'est une tâche difficile.

Enfin, je rappellerai que le Président de la République lui-même a évoqué la possibilité de rendre l'autonomie fiscale aux maires.

Mme Perrine Goulet. Tout a été dit : l'amendement CF65 est défendu.

M. le rapporteur pour avis. Je ne dis pas que votre proposition n'est pas réaliste ; je souligne simplement qu'elle impliquerait un changement de modèle : nous passerions d'un modèle se situant à mi-chemin entre le modèle fédéral et le modèle unitaire pour aller vers un modèle fédéral. Je ne pense pas qu'il faille donner une autonomie fiscale au bloc communal. Cela ne manquerait pas de créer des inégalités territoriales.

Prenons le cas, dans ma circonscription du Val-de-Marne, des deux communes les plus pauvres, Villeneuve-Saint-Georges et Valenton. Elles ne disposent d'aucun levier fiscal : très peu d'habitants sont en mesure d'acquitter la taxe d'habitation, sans compter les impôts locaux de demain. Sans DGF, comment feraient-elles ?

Mme Valérie Rabault. Nous ne remettons pas en cause la DGF !

M. le rapporteur pour avis. Les EPCI auxquels elles appartiennent ne disposent pas davantage de ressources propres.

Si l'autonomie fiscale des collectivités territoriales est remise en cause, qu'en sera-t-il demain des régions qui bénéficient de la TVA, ressource dynamique dont elles sont extrêmement satisfaites ?

M. le président Éric Woerth. La majorité devrait rediscuter avec le Gouvernement à ce sujet. Un grand flou règne à propos de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Dans l'esprit des auteurs de ces amendements, il est évident que les communes qui disposent de faibles marges fiscales continueront à recevoir des dotations de compensation de la part de l'État car cela n'a rien d'incompatible avec l'autonomie du bloc communal.

Il ne s'agit pas non plus de basculer dans le fédéralisme : la commune conserve une compétence d'ordre général.

Ces amendements sont des amendements de repli par rapport aux amendements précédents : ils portent sur le bloc communal car c'est le niveau qui détient le plus de compétences.

M. Michel Castellani. Les rapports entre l'État central et les territoires nourrissent un éternel débat dans la politique française

Deux conceptions s'opposent. La première consiste à considérer la France comme un bloc monolithique. La seconde la voit comme étant constituée de terroirs enracinés, aux spécificités géographiques et culturelles.

Certains font mine de confondre deux concepts : l'égalité des citoyens face à leurs droits, principe de base de la démocratie, et la reconnaissance de la diversité des territoires.

Nous avons évoqué Montesquieu qui affirmait qu'il ne fallait toucher aux lois que d'une main tremblante. Citons-le encore : « *Une chose n'est pas juste parce qu'elle est loi mais elle doit être loi parce qu'elle est juste.* » Voici un raisonnement à garder à l'esprit dans le présent débat.

M. Jean-René Cazeneuve. Je considère aussi que c'est un débat important, et je ne suis pas hostile à une discussion avec le Gouvernement pour voir ce qu'il faudrait faire. Cela étant, les collectivités territoriales conservent le droit de lever l'impôt et de modifier les taux applicables, elles gardent leur capacité fiscale.

Ce dont on parle en l'occurrence, c'est de la possibilité d'inscrire dans la Constitution un plancher en dessous duquel on ne pourrait pas descendre. C'est cela, l'autonomie fiscale. Alors que nous allons modifier considérablement la fiscalité locale au cours des prochains mois, il me paraît tout à fait périlleux, incohérent et prématuré de prendre aujourd'hui un pari, même s'il y a là une question de fond.

Par ailleurs, en effet, plus le plancher est élevé, plus la marge laissée pour la péréquation est faible.

Mme Valérie Rabault. J'entends l'argument du rapporteur. Le problème est cette hypocrisie qui règne depuis bien longtemps, à propos de la part des ressources décidée par l'État et la part des ressources fiscales des collectivités. Je ne prétends pas mettre un terme à cette situation par le seul effet de l'amendement CF22, mais à chaque débat nous avons tendance à aggraver la situation ! Prenons l'exemple concret de la taxe d'habitation. La municipalité de Toulouse a augmenté ses taux de 30 %. Le remboursement dont elle bénéficiera en raison du dégrèvement sera donc très élevé. Au contraire, une ville qui n'a pas relevé ses taux pendant dix ans bénéficiera de faibles remboursements. Au fond, les maires qui ont fait attention à ne pas trop augmenter les taux recevront moins d'argent de l'État que ceux qui les ont beaucoup augmentés. Je n'accuse pas le Gouvernement ; je dis simplement que ce système perdure depuis très longtemps.

M. le président Éric Woerth. Par ailleurs, il serait dommage de ne pas saisir l'occasion d'une révision constitutionnelle pour clarifier les choses. La question est au cœur du problème de l'équilibre de nos pouvoirs.

M. Christophe Jerretie. Il faut définir un socle. Si nous ne le faisons pas dans la Constitution, nous allons continuer nos discussions. Voyez ce qu'il en est

de l'autonomie fiscale et de la péréquation : avec un taux de taxe d'habitation de 5,45 %, ma commune, soyons clairs, ne bénéficiera d'aucun remboursement, alors que celles qui ont augmenté leur taux... En fait, la péréquation se fait à l'envers.

Si nous définissons clairement l'autonomie fiscale, nous pourrions travailler sur la péréquation. On m'annonce certes une loi de finances des collectivités territoriales, mais, pour avoir lu tous les rapports, notamment celui du Conseil économique, social et environnemental, j'appelle votre attention, chers collègues : que voulons-nous pour la suite ? Aujourd'hui, nous pouvons figer certaines choses, mais nous pouvons aussi permettre certaines ouvertures. Et si nous ne consacrons pas l'autonomie fiscale, ce sera un autre fonctionnement des collectivités.

*La commission **rejette** les amendements.*

Puis elle se saisit de l'amendement CF23 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement reprend la proposition n° 3 de la mission « flash ».

M. le rapporteur pour avis. J'y suis défavorable, en raison des réserves que les rapporteurs de la mission « flash » énoncent eux-mêmes.

M. Christophe Jerretie. En fait, c'était plutôt une proposition d'appel. Nous avons expliqué que des modulations étaient possibles pour certaines dépenses et ressources, mais la question mérite débat.

*L'amendement est **retiré**.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission **rejette** les amendements identiques CF41 de M. Charles de Courson et CF66 de M. François Jolivet.*

*

* *

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– **Direction du budget :** Mme Amélie Verdier, directrice du budget, M. Pierre Chavy, chef du bureau des lois de finances, et M. Jean-Michel Crovesi, adjoint au chef de bureau 1BLF

– **Direction de la sécurité sociale :** Mme Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale, M. Morgan Delaye, sous-directeur à la sous-direction du financement de la sécurité sociale, et M. Clément Lacoïn, chef du bureau de la synthèse financière

ANNEXE N° 2 : PRÉLÈVEMENTS FISCAUX BÉNÉFICIAIRE AUX ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

(en millions d'euros)

Taxe	Référence juridique	Organisme bénéficiaire	Prévision d'exécution 2018
Contribution sociale généralisée (CSG)	Art. L. 136-1 à L. 136-8 du code de la sécurité sociale et art. 1600-0-C et 1600-0-D du CGI	CNAF, FSV, régimes obligatoires d'assurance maladie, CADES	123 639
Taxe sur les salaires	Art. 231 du CGI et art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale	CNAVTS, CNAF, CNAMTS	13 481
Droits de consommation sur les tabacs	Art. L. 575 du CGI, art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale et art. 17 de la LFSS 2014	CNAMTS et RAVGDT	11 842
TVA nette	Art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale	CNAMTS et ACOSS	10 009
Contributions pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	Art. 1600-0 G à 1600-0 J du CGI et art. L. 136-1 et suiv. du code de la sécurité sociale	CADES	7 344
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placements	Art. 1600-0 F <i>bis</i> du CGI et art. L. 245-14 à L. 245-16 du code de la sécurité sociale	FSV, CNSA	5 890
Forfait social	Art. L. 137-15 à L. 137-17 du code de la sécurité sociale	CNAVTS	5 576
Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	Art. L. 862-4 du code de la sécurité sociale	CNAMTS et fonds CMU	5 106
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	Art. L. 651-1 à L. 651-9 du code de la sécurité sociale	CNAVTS	3 707
Contribution solidarité autonomie (CSA) sur les revenus d'activité et du capital (contribution additionnelle au prélèvement social ; 0,3%)	1° et 2° de l'art. L. 14-10-4 du code de l'action sociale et de la famille	CNSA	2 421
Droits de consommation sur les alcools	Art. 403 du CGI et art. L. 731-2 et L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime	CCMSA (non salariés-vieillesse, maladie et RCO)	2 221
Contribution tarifaire d'acheminement (CTA)	Art. 18 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières	Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières	1 473
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile	Art. 991 à 1004 du CGI	CNAF	1 033

Taxe	Référence juridique	Organisme bénéficiaire	Prévision d'exécution 2018
Droit sur les bières et les boissons non alcoolisées	Art. 520 A du CGI et art. L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime	CCMSA (non-salariés-vieillesse)	980
Contribution additionnelle de solidarité autonomie (CASA)	Art. L. 14-10-4 1° <i>bis</i> du code de l'action sociale et de la famille	CNSA	767
Cotisation spéciale sur les boissons alcooliques	Art. L. 245-7 du code de la sécurité sociale et art. L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime	CCMSA (non-salariés-vieillesse)	728
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	Art. L. 1010 du CGI et art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale	CNAF	720
Contributions patronales et salariales sur les attributions d'options de souscription ou d'achat des actions et sur les attributions gratuites	Art. L. 137-13 et L. 137-14 du code de la sécurité sociale	CNAF	557
Contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises exploitant une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques	Art. L. 245-6 du code de la sécurité sociale	CNAMTS	436
Cotisation obligatoire	Art. 116-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986	CGOS - Comité de gestion des œuvres sociales des personnels hospitaliers	384
Droit de licence sur la rémunération des débitants de tabacs	Art. L. 568 du CGI et art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale	CNAMTS	330
Taxe sur les boissons sucrées	Art. 1613 <i>ter</i> du CGI	CCMSA (non-salariés-maladie)	322
Contribution due par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros aux officines pharmaceutiques	Art. L. 138-1 à L. 138-9-1 du code de la sécurité sociale	CNAMTS	270
Prélèvements sociaux sur les jeux	Art. L. 137-20 à L. 137-26 du code de la sécurité sociale	CNAF et Agence nationale de santé publique	257
Contribution sur les régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise	Art. L. 137-11 du code de la sécurité sociale	CNAVTS	214
Contribution due par les laboratoires sur leurs dépenses de publicité	Art. L. 245-1 à L. 245-5 du code de la sécurité sociale	CNAMTS	157

Taxe	Référence juridique	Organisme bénéficiaire	Prévision d'exécution 2018
Taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, destinées à l'alimentation humaine	Art. 1609 <i>vicies</i> du CGI et art. L. 732-58 du code rural	CCMSA (non-salariés-RCO)	137
Contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise	Art. L. 137-10 du code de la sécurité sociale	CNAVTS	135
Contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits de tabac	Art. L. 137-27 à L. 137-29 du code de la sécurité sociale	CNAMTS - Fonds tabacs	130
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	Art. L. 438 du CGI et art. L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime	CCMSA (non-salariés-vieillesse)	118
Droits perçus au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en matière de produits de santé, taxe annuelle due par les laboratoires de biologie médicale	Art. 1635 <i>bis</i> AE à AH du CGI, art. L. 5321-3 du code de la santé publique et art. 1600-0 R du CGI	CNAMTS	75
Contribution équivalente aux droits de plaidoirie	Art. L. 723-3 du code de la sécurité sociale	Caisse nationale des barreaux français	72
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	Art. 402 <i>bis</i> du CGI et art. L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime	CCMSA (non-salariés-vieillesse)	70
Taxe portant sur les quantités de farines, semoules et gruaux de blé tendre livrées ou mises en œuvre en vue de la consommation humaine	Art. 1618 <i>septies</i> du CGI et art. L. 731-3 du code rural	CCMSA (non-salariés-RCO)	64
Contribution due par les entreprises fabriquant ou exploitant des dispositifs médicaux sur leurs dépenses de publicité	Art. L. 245-5-1 à L. 245-5-5 du code de la sécurité sociale	CNAMTS	60
Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux	Art. L. 245-5-5-1 du code de la sécurité sociale	CNAMTS	58
Taxe sur les boissons édulcorées	Art. 1613 <i>quater</i> du CGI	CCMSA (non-salariés-maladie)	48
Contribution sur les indemnités de mise à la retraite	Art. L. 137-12 du code de la sécurité sociale	CNAVTS	35
Redevances UMTS 2G et 3G	Art. L. 241-3 du code de la sécurité sociale	CNAVTS	30

Taxe	Référence juridique	Organisme bénéficiaire	Prévision d'exécution 2018
Prélèvement sur les contrats d'assurance vie en déshérence ; Prélèvement sur les contrats participation et intéressement en déshérence	Art. L. 1126-1 5° du CGPPP, complété par l'art. 18 de la LFSS 2007 ; livre III de la partie III du code du travail	CNAVTS	17
Droits de plaidoirie	Art. L. 723-3 du code de la sécurité sociale	Caisse nationale des barreaux français	12
Contribution forfaitaire des organismes assureurs et contribution forfaitaire des organismes participant à la gestion du régime prévu par la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001	Art. 1622 du CGI	CCMSA	6
Prélèvements sur les numéros surtaxés pour les jeux et concours radiodiffusés et télévisés	Art. L. 137-19 du code de la sécurité sociale	CNAF	3
Redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux	Art. L. 132-16 du code minier	Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines	2
Taxe sur les prémix	Art. L. 1613 <i>bis</i> CGI	CNAMTS	1
Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	Art. 1609 <i>octovicies</i> du CGI et art. L. 2133-1 du code de la santé publique	Agence nationale de santé publique	1
Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation	Art. 23 de la LFI 2011	CNAF	0
Taxe sur les conventions d'assurances sur les contrats d'assurance maladie	Art. 1001 du CGI	CNAF et CNAMTS	0

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2018 Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.