

**PROJET DE LOI**  
**relatif à l'équilibre des finances publiques**

(n°3253)

---

**AMENDEMENT**

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

**ARTICLE 1<sup>er</sup>**

Supprimer cet article.

**EXPOSE SOMMAIRE**

Le présent article crée les lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Il pose donc comme principe supérieur celui du retour à l'équilibre.

Comme l'indique par ailleurs l'exposé des motifs, cette « règle d'or » est d'ores et déjà appliquée par le Gouvernement conformément à la circulaire du Premier ministre datée du 4 juin 2010. Or le rapport Camdessus observe que « cet objectif introduit une rigidité pour la discussion par le Parlement de réformes d'ampleur ». Si, en s'imposant aux autres lois, cette règle empêche la pleine capacité de la représentation nationale de mener les politiques adéquates à la conduite de la Nation, ce dispositif ne peut être constitutionnalisé.

Cet article donne par ailleurs une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires. C'est un dispositif que le groupe de travail Camdessus qualifie également de très rigide. Il estime qu'il serait un « facteur de hiérarchisation des priorités de l'action publique puisque les mesures sectorielles se feraient concurrence entre elles ». La politique de l'Etat ne peut en aucun être pilotée par une mise en concurrence des dispositifs législatifs mais se doit au contraire de répondre à l'intérêt général.

Enfin, cet article introduit, dans ses alinéas 4 et 6, la subordination du financement de la sécurité sociale et des finances des collectivités territoriales aux lois-cadres. Il s'agit d'une part de la fin de l'autonomie des collectivités territoriales ainsi que du verrouillage définitif des dépenses de protection sociale. Cet amendement revient donc sur un dispositif qui ne saurait être introduit dans la Constitution au risque de faire passer l'objet politique des lois au second plan, derrière des critères de gestion financière.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**Article 1er**

Substituer aux alinéas 2 à 6 un alinéa ainsi rédigé :

« 1° Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : ».

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le projet de loi constitutionnelle entend confier aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale le monopole de la détermination des règles fiscales et des principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale.

Censé, aux termes de l'exposé des motifs, « *assurer la cohérence de notre stratégie de prélèvements obligatoires et de finances publiques* », le monopole ainsi proposé aurait surtout pour effet de limiter fortement l'initiative parlementaire, alors que la précédente révision constitutionnelle entendait revaloriser le rôle du Parlement.

En effet, les amendements relatifs aux impositions de toute nature et aux ressources de la sécurité sociale, parce qu'ils relèveraient du domaine exclusif des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ne pourraient être déposés à d'autres textes.

En outre, les parlementaires ne seraient plus autorisés à déposer de propositions de loi comportant des mesures de nature fiscale, ou relatives aux ressources de la sécurité sociale.

Le monopole porterait également atteinte à la cohérence des réformes entreprises, dès lors que celles-ci comporteraient – les cas ne sont pas rares – un volet financier. Il faudrait en effet faire figurer dans une loi « ordinaire » les mesures non fiscales ou n'ayant pas d'effet sur les ressources de la sécurité sociale, et dans une loi de finances ou de financement les mesures financières.

Certaines des lois adoptées par l'actuelle majorité deviendraient ainsi, à l'avenir, contraires à la règle constitutionnelle du monopole : loi de modernisation de l'économie, loi de modernisation de l'agriculture, loi pour le développement économique des outre-mer...

Il faut enfin relever que le monopole entrerait en vigueur immédiatement, sans attendre l'adoption de dispositions organiques. Or, les modalités de contrôle du respect de cette règle ne sont nullement précisées.

Parce qu'elle porte atteinte aux droits du Parlement et à la cohérence du travail législatif, et que ses modalités pratiques ne sont pas définies, la règle du monopole doit être supprimée. Tel est l'objet du présent amendement.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES - (n° 3253)

Amendement

Présenté par

M. Muet, M. Emmanuelli, M. Cahuzac, M. Eckert, Mme Filippetti, M Balligand,  
M. Baert, M. Bartolone, M. Nayrou, M. Carcenac, M. Goua, M. Idiart, M. Claeys,  
M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Hollande, M. Moscovici, M. Lurel,  
M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, M. Sapin, M. Terrasse, Mme Girardin

-----  
ARTICLE 1er

Supprimer le cinquième et le sixième alinéa de cet article.

EXPOSE SOMMAIRE

Ces alinéas visent à introduire dans la Constitution le monopole des modifications des dispositions fiscales et sociales aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale pour les mesures relatives aux recettes de la sécurité sociale. Cela a pour conséquence d'exclure de l'ensemble des textes législatifs ordinaires la modification de toute disposition en matière de prélèvements obligatoires.

En effet, cette mesure porte atteinte à l'initiative parlementaire. Les parlementaires se verraient ainsi bridés dans leur possibilité d'amender la législation fiscale. Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale étant moins nombreuses que les lois ordinaires, peu de possibilités de modification se présenteraient ainsi.

En outre, considérer que ce sont les parlementaires qui, de leur propre initiative, aggravent la dépense fiscale comme tente de le faire croire le gouvernement est totalement mensonger. Du fait de l'article 40, les modifications en la matière sont strictement encadrées et les faits démontrent que c'est bien le gouvernement qui, systématiquement, propose des modifications de dépenses fiscales se chiffrant en milliards d'euros.

Par ailleurs cette mesure rendra impossible de « gager » les propositions de loi puisque le gage est une mesure fiscale. En lien avec l'article 40, peu de propositions de loi seront alors recevables.

Le gouvernement propose donc par ce projet de loi la fin de l'initiative parlementaire.

Pour toutes ces raisons, il convient de supprimer les aliénas visés.

PROJET DE LOI  
relatif à l'équilibre des finances publiques

CFM

(n°3253)

---

AMENDEMENT

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

ARTICLE 1<sup>er</sup>

Supprimer les alinéas 2, 5 et 6

EXPOSE SOMMAIRE

Ces alinéas donnent une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires. C'est un dispositif que le groupe de travail Camdessus qualifie de très rigide. Il estime qu'il serait un « facteur de hiérarchisation des priorités de l'action publique puisque les mesures sectorielles se feraient concurrence entre elles ». La politique de l'Etat ne peut en aucun être pilotée par une mise en concurrence des dispositifs législatifs mais doit au contraire être le résultat d'arbitrages politiques qui répondent à l'intérêt général.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**Article 1er**

Substituer aux alinéas 2 à 6 les deux alinéas suivants :

« 1° Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« Seules les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale peuvent faire entrer en vigueur les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent faire entrer en vigueur celles relatives aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale. »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le projet de loi constitutionnelle prévoit de donner aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale un monopole absolu en matière de prélèvements obligatoires, qui risque de rigidifier l'organisation du travail législatif et de porter atteinte aux droits du Parlement.

Le présent amendement propose donc une solution plus souple consistant à donner aux textes financiers le monopole de l'entrée en vigueur des dispositions législatives concernant les prélèvements obligatoires.

Ainsi, pour entrer en vigueur, une disposition fiscale ou relative aux cotisations sociales devra être validée par un texte financier. Sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi organique pourra préciser les informations qui devront être apportées pour justifier cette validation, et notamment son impact budgétaire.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis**

**Article premier**

I.— A l'alinéa 6, substituer aux mots :

« et les lois de financement de la sécurité sociale fixent ».

les mots :

« , les lois de financements de la sécurité sociale et les lois de prélèvements obligatoires fixent ».

II.— Au même alinéa, avant le mot : « déterminent », insérer les mots : « et les lois de prélèvements obligatoires ».

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le présent amendement propose de remplacer le monopole absolu des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires par un monopole partagé entre ces textes financiers et une nouvelle catégorie de lois, les lois de prélèvements obligatoires.

L'obligation de recourir à une loi de finances ou de financement pour adopter des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires risque en effet de rigidifier l'organisation du travail législatif et de porter atteinte aux droits du Parlement.

Les lois de prélèvements obligatoires seraient des lois ordinaires, régies par les articles 39 à 45 de la Constitution, qui ne pourraient contenir que des dispositions relatives aux impositions de toute nature et aux autres ressources de la sécurité sociale.

## ASSEMBLÉE NATIONALE

---

EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (LOI CONSTITUTIONNELLE) - (n°3253)

### AMENDEMENT N°

présenté par Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot

-----  
Article 1<sup>er</sup>

Au 6<sup>ème</sup> alinéa, après les mots :

« impositions de toute nature »

insérer les mots :

« ainsi que les dépenses fiscales »

#### Exposé des motifs

Les dépenses fiscales s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit d'assurer juridiquement le monopole des lois des finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour régir le domaine de la fiscalité et celui des recettes de la sécurité sociale.

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

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

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



**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES - (n° 3253)**

**Amendement**

**Présenté par**

M. Muet, M. Emmanuelli, M. Cahuzac, M. Eckert, Mme Filippetti, M Balligand,  
M. Baert, M. Bartolone, M. Nayrou, M. Carcenac, M. Goua, M. Idiart, M. Claeys,  
M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Hollande, M. Moscovici, M. Lurel,  
M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, M. Sapin, M. Terrasse, Mme Girardin

-----  
**ARTICLE 1er**

Supprimer les cinquième, septième et huitième alinéas de cet article.

**EXPOSE SOMMAIRE**

Les alinéas visés introduisent dans la Constitution une nouvelle catégorie de loi, supralégislative: « les lois-cadre d'équilibre des finances publiques ». Celles-ci s'imposeraient aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale et garantiraient le respect d'une trajectoire de retour vers l'équilibre budgétaire. Les modalités concrètes d'application et de fonctionnement de ces « lois-cadre » sont renvoyées au vote d'une loi organique.

L'institution d'une telle loi-cadre ne permettra en rien d'éviter la dégradation des comptes publics. Comme elle ne tient par définition pas compte de la conjoncture, elle sera révisable tous les ans après un vote de modification par les assemblées. La réforme proposée n'a donc que l'apparence de l'efficacité en termes de maîtrise des déficits publics et de la dette.

La modification de la Constitution n'apparaît absolument pas justifiée. En effet, le meilleur outil pour limiter les dérapages budgétaires, notamment par la multiplication des niches fiscales, reste la discipline gouvernementale et non pas une révision constitutionnelle.

Ce débat est d'autant plus surprenant alors que les règles de gouvernance existantes ne sont pas respectées. Des règles contraignantes ont été mises en avant, voire inscrites dans des lois simples ou organiques. Force est de reconnaître que ces exemples passés ne sont guère concluants (modification de la loi organique relative aux lois de finances, création de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques...).

Enfin, ce débat sur l'instauration de règles de finances publiques ressurgit dès lors que l'échec des gouvernements sur le front des déficits s'affirme depuis 2002. Il n'est pas acceptable que la majorité qui n'a pas été en mesure de respecter les engagements européens en matière de dette publique et a régulièrement violé ceux relatifs aux déficits publics se présente comme la gardienne de la vertu budgétaire face à une opposition qui avait su au contraire respecter ces engagements, et réduire à la fois les déficits, la dette publique et les prélèvements obligatoires.

Pour toutes ces raisons il convient de supprimer les alinéas visés.

CF 10

**PROJET DE LOI**  
relatif à l'équilibre des finances publiques

(n°3253)

---

**AMENDEMENT**

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

**ARTICLE 1<sup>er</sup>**

Supprimer les alinéas 3 et 4

**EXPOSE SOMMAIRE**

Ces alinéas introduisent un principe de subordination du financement de la sécurité sociale aux lois-cadres. Comme l'indique le rapport Camdessus, « chaque mesure coûteuse serait appréciée non seulement au regard de ses effets sectoriels mais également sur le solde des administrations publiques ». L'encadrement du financement de la sécurité sociale agira comme un verrou définitif sur les dépenses de protection sociale au détriment des bénéficiaires. Il y a également un risque que les lois-cadres entament le champ la négociation collective en imposant une marche à suivre et en limitant les possibilités d'action.

CF 12

**PROJET DE LOI**  
**relatif à l'équilibre des finances publiques**

(n°3253)

---

**AMENDEMENT**

*Présenté par*

Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

**ARTICLE 1<sup>er</sup>**

Supprimer les alinéas 7 et 8

**EXPOSE SOMMAIRE**

Les présents alinéas créent les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Comme l'indique l'exposé des motifs, cette « règle d'or » est d'ores et déjà appliquée par le Gouvernement conformément à la circulaire du Premier ministre datée du 4 juin 2010. Or le rapport Camdessus observe que « cet objectif introduit une rigidité pour la discussion par le Parlement de réformes d'ampleur ». Si, en s'imposant aux autres lois, cette règle entrave la représentation nationale, il ne peut être constitutionnalisé.

## Amendement

Présenté par M. Garrigue, député

## Article premier

-----

Supprimer l'alinéa 7

## Exposé sommaire :

-----

Les lois de finances doivent certes tenir compte de l'état général des finances publiques et des contingences liées à la conjoncture. Mais elles sont fondamentalement la traduction d'une volonté politique –voire même l'acte politique par excellence, puisque la discussion budgétaire est à l'origine des régimes parlementaires- qui s'exprime dans des choix soumis à la discussion et à l'approbation de la représentation nationale.

Les nouvelles lois de programme des finances publiques qui inscrivent les lois de finances dans une trajectoire pluriannuelle et dans une perspective stratégique n'affectent ni cette liberté de décision ni la responsabilité politique qui en est le corollaire.

Par contre, vouloir inscrire les lois de finances dans un cadre organisé par la Constitution et par des lois organiques « en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques » remet profondément en cause cette liberté fondamentale d'appréciation et de décision. Cette vision procède de présupposés idéologiques qui peuvent guider les choix politiques de certains, mais qui ne peuvent pas être imposés à la représentation nationale.

On notera au demeurant que cette exigence va très au-delà des critères fixés par le pacte de stabilité et de croissance, qui comporte lui-même certains éléments de souplesse –pouvant résulter notamment de la prise en compte des circonstances nationales et des cycles de l'activité économique.

Il est clair que, dans des circonstances exceptionnelles –crise économique ou financière de grande ampleur, état de guerre- ces présupposés se révéleraient totalement inadaptés. A l'automne 2008, aurait-il fallu modifier la Constitution avant de pouvoir agir ? Pourquoi l'équilibre budgétaire à tout prix devrait-il être considéré comme la référence indiscutable ?

On peut en revanche se demander si de telles dispositions sont compatibles avec l'article 20 de la Constitution aux termes duquel « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » et plus généralement avec la liberté de vote des Assemblées.

Que se passerait-il si demain le Parlement rejetait une loi de finances pour marquer son désaccord avec la vision que ce dispositif tente d'imposer ?

La liberté de proposition de l'exécutif et la liberté de vote du Parlement comptent parmi les fondements de la démocratie parlementaire. On ne peut donc que repousser de telles dispositions.

-----

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**ARTICLE 1<sup>ER</sup>**

I. – À l'alinéa 7, après le mot : « déterminent », insérer les mots : « chaque année, pour quatre ans, ».

II. – En conséquence, au même alinéa, supprimer les mots : « , la période minimale qu'elles couvrent ».

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

En l'état actuel du projet de loi, la périodicité des lois-cadres et les modalités de leur révision doivent être précisées par une loi organique, dont le calendrier de discussion reste pour l'heure inconnu. La loi organique se contenterait d'une part, de fixer la période minimale couverte par la loi-cadre, qui serait de trois ans, et d'autre part, de prévoir une révision de celle-ci en cas « d'événement exceptionnel » ou dans le cadre de « la mise en œuvre de nouvelles orientations politiques ».

Or, il s'agit d'éléments décisifs pour juger de la cohérence de la trajectoire des finances publiques, en particulier au regard du programme de stabilité que la France transmet chaque année à la Commission européenne. La mise en place à partir de 2011 du « semestre européen », qui conduit les États membres à transmettre leur programme de stabilité chaque année avant la fin avril, rend plus encore indispensable un alignement de la périodicité et des modalités de révision des lois-cadres avec les programmes de stabilité.

C'est pourquoi le présent amendement pose le principe d'une loi-cadre annuelle, couvrant une période de quatre ans : la loi-cadre d'équilibre des finances publiques serait de cette manière mise en cohérence avec le programme de stabilité, en opérant « en glissement », par le biais d'une révision qui a lieu chaque année pour les quatre années à venir.

## ASSEMBLÉE NATIONALE

---

EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (LOI CONSTITUTIONNELLE) - (n°3253)

### AMENDEMENT N°

présenté par Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot

-----  
Article 1<sup>er</sup>

Au 7<sup>ème</sup> alinéa, après le mot :

« déterminent »

insérer les mots :

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

#### Exposé des motifs

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

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

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

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

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis**

**Article premier**

I.- Dans la première phrase de l'alinéa 7, après le mot :

« déterminent »,

insérer les mots :

« , pour au moins trois années, ».

II.- En conséquence, dans la dernière phrase du même alinéa, supprimer les  
mots : « , la période minimale qu'elles couvrent ».

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

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

# PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

## Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des Finances saisie pour avis

### Article premier

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

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

les mots :

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

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision.

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



## ASSEMBLÉE NATIONALE

---

EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (LOI CONSTITUTIONNELLE) - (n°3253)

### AMENDEMENT N°

présenté par Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot

-----  
Article 1<sup>er</sup>

Au 7<sup>ème</sup> alinéa de cet article, après les mots :

« en vue d'assurer l'équilibre »

insérer les mots :

« de fonctionnement ».

### Exposé des motifs

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

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

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

## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

### Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des Finances saisie pour avis

### Article premier

Après la première phrase de l'alinéa 7, insérer les deux phrases suivantes :

« Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés dans les conditions prévues par une loi organique. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques peuvent être modifiées en cours d'exécution. ».

### EXPOSE SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de prévoir une obligation constitutionnelle de rattraper les écarts constatés lors exécution des lois-cadres, dont les modalités seraient fixées par une loi organique.

Concrètement, la loi organique pourrait prévoir qu'un dépassement du plafond de dépenses (ou l'absence d'atteinte du plancher de recettes) survenu une année n devrait faire l'objet d'un rattrapage à due concurrence, soit l'année n+1 (année de la constatation définitive de l'écart), soit au plus tard l'année n+2. En tant que juge des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel pourrait sanctionner la méconnaissance de cette obligation de rattrapage.

Ce mécanisme permettrait de donner suite à une recommandation restée lettre morte du rapport Camdessus : « *en cours ou à l'issue de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, tout écart négatif entre la maîtrise des dépenses et/ou des mesures nouvelles en recettes constatée en exécution et la trajectoire prévue pour l'année considérée par la [loi-cadre] devrait être corrigé et compensé, soit avant le terme de l'exercice (pour les écarts identifiés en cours d'exécution), soit sur les deux exercices suivants (pour les écarts identifiés à l'issue de l'exécution). Cette obligation de rattrapage aurait des effets analogues à ceux d'un compte notionnel de contrôle des déviations, tel qu'adopté par exemple en Allemagne* ».

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**ARTICLE ADDITIONNEL**

**APRÈS L'ARTICLE 2, insérer l'article suivant :**

L'article 40 de la Constitution est ainsi rédigé :

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

« Cette recevabilité est appréciée par le président de l'assemblée saisie, à la demande du Gouvernement.

« Peuvent être opposées, dans les mêmes conditions, les dispositions organiques mentionnées aux dix-huitième et dix-neuvième alinéas de l'article 34. »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Innovation de la Constitution de 1958, l'article 40 devait, en plaçant les parlementaires sous curatelle, garantir l'État contre leur gabegie supposée et assurer une gestion rigoureuse des finances publiques. L'histoire de la V<sup>ème</sup> République – et, singulièrement, ce projet qui préfère inscrire dans la Constitution une règle d'équilibre des finances publiques – témoigne du peu d'efficacité de cette disposition.

Pourtant, aujourd'hui encore, la recevabilité financière est tenue par ses défenseurs pour un ressort déterminant de notre équilibre institutionnel. Elle participerait, au même titre que le vote bloqué ou l'engagement de responsabilité sur un texte, des mécanismes du parlementarisme rationalisé qui confèrent au Gouvernement la

maîtrise de l'activité législative. Une abrogation suscite donc encore – c'est regrettable – de fortes résistances, comme en témoignent les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sur les amendements déposés lors de la dernière révision constitutionnelle par nos collègues Didier Migaud et Jean Arthuis.

C'est pourquoi le présent amendement propose de ne pas remettre en cause la règle posée à l'article 40 de notre Constitution. Il s'attache, en revanche, à adapter la procédure de contrôle de la recevabilité financière aux modifications intervenues depuis 2008, afin d'éviter que celle-ci ne pèse excessivement sur l'initiative parlementaire.

La pratique actuelle aboutit à empêcher non seulement l'adoption des propositions et amendements irrecevables, mais également le dépôt, la publication et le débat. La délégation du bureau de l'Assemblée, chargée d'apprécier la recevabilité des propositions de loi, est ainsi contrainte de contrevenir à la lettre de l'article 40, en autorisant le dépôt de textes créateurs de charge publique, dans le but de conserver un peu de souplesse. Il est proposé, à l'alinéa 2, de régulariser cette pratique, en reportant le contrôle de recevabilité après le dépôt.

Le report du contrôle permet également de prévenir l'effet rigoureux de la combinaison de l'article 40 et du monopole reconnu par le présent projet aux lois financières. En effet, les amendements diminuant une ressource publique sont aujourd'hui recevables à condition de comporter un gage, qui prend systématiquement la forme d'une compensation de nature fiscale. Avec l'introduction du monopole, ces amendements seraient désormais irrecevables en loi ordinaire – à cause de leur gage – même si leur dispositif n'entre pas dans le champ fiscal. La modification proposée autorisera leur dépôt et leur publication ; il reviendra au Gouvernement de faire constater leur irrecevabilité, s'il entend également faire obstacle à leur discussion.

Mis en place à l'Assemblée nationale depuis 1959 et au Sénat depuis 2007, ce contrôle de la recevabilité est opéré au sein du Parlement, par le Président de la commission des finances sur délégation du Président de l'assemblée saisie. Il est plus surprenant, au regard de l'équilibre de nos institutions, qu'il soit également mis en œuvre de la propre initiative des parlementaires, alors que son effet est de contraindre l'initiative d'autres parlementaires au profit du Gouvernement.

L'autocensure à la base de ce mécanisme peut susciter des réticences. Or ce contrôle est partagé, depuis 2008, entre les différents présidents de commission saisie au fond et le Président de la commission des finances sur délégation du Président de l'assemblée ; des mécanismes de consultation existent mais ils ne sont pas systématiquement mis en œuvre. Il existe donc un risque avéré de divergences d'appréciation au sein d'une même assemblée et, *a fortiori*, entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'intention de l'auteur (alinéa 3 de l'amendement) est de substituer au contrôle automatique actuel un contrôle sur évocation, dont l'initiative appartiendrait à un acteur unique – le Gouvernement – mais dont la mise en œuvre continuerait à relever du Parlement. Concrètement, l'appréciation de la recevabilité relèverait du Président de l'assemblée saisie qui déciderait, en cas de doute, après avoir consulté le Président de la

commission des finances, comme le prévoit déjà l'article 89 (dernière phrase de l'alinéa 3) du Règlement de l'Assemblée.

Il est enfin proposé, à l'alinéa 4, de prévoir dans le texte constitutionnel que le contrôle de la recevabilité financière englobe le contrôle des cavaliers budgétaires et sociaux, sur le fondement des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Il y aurait donc une procédure unique de contrôle.

CF 13

PROJET DE LOI  
relatif à l'équilibre des finances publiques

(n°3253)

---

AMENDEMENT

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

ARTICLE 5

Supprimer cet article.

EXPOSE SOMMAIRE

Le présent article renforce le caractère contraignant et rigide de la circulaire du Premier ministre datée du 4 juin 2010 relatif aux lois de finances. Il fait obligation à ces dernières d'être conformes à la trajectoire d'austérité des finances publiques sans prévoir de dérogations en dehors des cas de crise majeure (guerre, crise économique, catastrophe environnementale etc.). Les auteurs du présent amendement estiment que la bonne conduite de la politique économique impose davantage de souplesse.

CF 14

PROJET DE LOI  
relatif à l'équilibre des finances publiques

(n°3253)

---

AMENDEMENT

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

ARTICLE 5

Supprimer les alinéas 1 à 3.

EXPOSE SOMMAIRE

Amendement de cohérence.

Amendement

Présenté par M. Garrigue, député

Article 5

-----  
Supprimer l'alinéa 3 :

Exposé sommaire :

-----  
On voit ici clairement les dangers de ce texte. A force d'imbriquer les lois de finances dans un invraisemblable système de poupées russes, on risque de faire d'elles une proie privilégiée pour le Conseil Constitutionnel. Quel sera l'espace de volontarisme et de réactivité dans la conduite de notre politique budgétaire ?  
-----



PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

Amendement

présenté par M. Jérôme CAHUZAC

Article 5

Après l'alinéa 3, insérer les deux alinéas suivants :

« 1° *bis* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice est déposé au plus tard le 15 septembre de l'année qui précède cet exercice ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement tend à avancer la date du dépôt du projet de loi de finances de l'année, déposé actuellement au plus tard le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre.

La Représentation nationale a pu, ces dernières années, constater combien il lui était difficile d'examiner des textes de plus en plus lourds dans un temps très contraint, d'autant que le Gouvernement n'a cessé de retarder le dépôt des projets de lois de finances au plus près du 1<sup>er</sup> octobre.

Dans la mesure où les projets de lois de finances, du fait de leur monopole en matière fiscale, ont vocation à devenir plus denses encore, il convient d'assurer au Parlement le temps minimum nécessaire à un examen approfondi des dispositions et des équilibres budgétaires qu'ils contiendront.

C'est la raison pour laquelle une date de dépôt au plus tard le 15 septembre doit être fixée dans la Constitution.

## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

### Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis

### Article 5

Après l'alinéa 3, insérer les deux alinéas suivants :

« 1° *bis* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice est déposé au plus tard le 20 septembre de l'année qui précède cet exercice ».

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet d'avancer au 20 septembre la date de dépôt du projet de loi de finances de l'année afin de tirer les conséquences du monopole que l'article 1<sup>er</sup> donne aux lois de finances en matière d'impositions de toute nature.

Du fait de la présente réforme constitutionnelle, les lois de finances sont appelées à devenir non seulement des textes plus denses du fait de leur monopole en matière fiscale, mais également les textes clés au regard desquels le respect de la loi-cadre sera apprécié par le Conseil constitutionnel.

Aujourd'hui, le projet de loi de finances de l'année doit être déposé au plus le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre. Instituée en 1959, cette règle visait à l'origine à aligner ce dépôt sur l'ouverture de la session d'automne. Elle n'est plus adaptée aux nouvelles conditions du travail législatif en matière financière, qui requièrent désormais un examen particulièrement approfondi des équilibres budgétaires.

Alors que le volume des lois de finances initiales a plus que doublé sous la présente législature, on constate que le Gouvernement a retardé le dépôt du projet de loi de deux semaines. En conséquence, l'Assemblée nationale n'a disposé en moyenne depuis 2002 que de 55 jours pour examiner le projet de budget, contre une moyenne de 62,3 jours entre 1993 et 2001.

CF - 39 suite

Cet amendement permet d'aligner la procédure d'examen du projet de loi de finances de l'année sur les standards de nos principaux partenaires européens :

- en Allemagne, le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard dans la première semaine de session suivant le 1<sup>er</sup> septembre (article 30 du BHO, code budgétaire fédéral de 1969) ;

- en Suède, le projet de loi de finances doit être déposé au plus tard le 20 septembre devant le Riksdag, étant précisé qu'il n'y a qu'une seule assemblée parlementaire ;

- en Grande-Bretagne, si aucune règle écrite ne s'impose, le Gouvernement a déposé le dernier projet de loi de finances le 15 septembre 2010 devant la chambre des Communes.

PROJET DE LOI  
relatif à l'équilibre des finances publiques

(n°3253)

---

AMENDEMENT

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

ARTICLE 5

Supprimer les alinéas 4 à 6.

EXPOSE SOMMAIRE

Amendement de cohérence.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**ARTICLE 5**

Substituer à l'alinéa 4 les trois alinéas suivants :

« 2° La première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée :

« Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de cinquante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de vingt jours. »

« 2° bis Au troisième alinéa, le nombre : « soixante-dix » est remplacé par le nombre : « quatre-vingt-dix ». »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le présent amendement a pour objet de tirer les conséquences du monopole que l'article 1<sup>er</sup> donne aux lois de finances en matière d'impositions de toute nature, en actualisant les délais accordés au Parlement pour examiner les projets de loi de finances.

Du fait de la présente réforme constitutionnelle, ceux-ci sont appelés à devenir non seulement des textes plus denses du fait de leur monopole en matière fiscale, mais également les textes clés au regard desquels le respect de la loi-cadre sera apprécié par le Conseil constitutionnel.

Les délais prévus en 1958 ne sont plus adaptés aux nouvelles conditions du travail législatif en matière financière, qui requerra désormais un examen particulièrement approfondi des équilibres budgétaires des projets de loi de finances. Il est donc proposé de les rallonger de vingt jours (dix pour l'Assemblée nationale, cinq pour le Sénat et cinq pour la navette entre les deux chambres). En conséquence de cet allongement, le législateur organique pourra avancer la date limite de dépôt du projet de loi de finances de l'année, en la fixant au deuxième mercredi de septembre (au lieu du premier mardi d'octobre prévu par l'article 39 de la LOLF).

Le rallongement des délais d'examen permettra de rapprocher la France des standards européens en la matière. A titre d'exemple, en Allemagne, le projet de loi de finances doit être déposé, au plus tard, au début du mois de septembre.

**PROJET DE LOI**  
relatif à l'équilibre des finances publiques

(n°3253)

---

**AMENDEMENT**

*Présenté par*

~~Martine Billard, Marie-Hélène Amiable, François Asensi, Alain Bocquet, Patrick Braouezec, Jean-Pierre Brard, Marie-George Buffet, Jean-Jacques Candelier, André Chassaigne, Jacques Desallangre, Marc Dolez, Pierre Gosnat, Jacqueline Fraysse, André Gerin, Jean-Paul Lecoq, Roland Muzeau, Daniel Paul, Jean-Claude Sandrier, Michel Vaxès.~~

---

**ARTICLE 6**

Supprimer cet article.

**EXPOSE SOMMAIRE**

Le présent article impose aux lois de financement de la sécurité sociale un cadre trop rigide et contraignant. Il leur impose d'être conformes, quelque soit la situation, à la trajectoire d'austérité qu'imposeront les lois cadres. Les auteurs du présent amendement y cont formellement opposés, estimant que la conduite des politiques publiques en matière de protection sociale et de santé impose de satisfaire par priorité aux besoins.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

**Amendement**

présenté par M. Jérôme CAHUZAC

**Article 6**

Après l'alinéa 3, insérer les deux alinéas suivants :

« 1° *bis* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui détermine les conditions générales de son équilibre financier pour un exercice est déposé au plus tard le 25 septembre de l'année qui précède cet exercice ».

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Comme pour les projets de loi de finances, il convient d'avancer la date limite de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui, du fait de leur monopole sur les impositions de toute nature et les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale, seront des textes plus denses que précédemment. La date limite de dépôt des projets est avancée du 15 octobre au 25 septembre.



CF-40

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis

Article 6

Après l'alinéa 3, insérer les deux alinéas suivants :

« 1° *bis* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui détermine les conditions générales de son équilibre financier pour un exercice est déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre de l'année qui précède cet exercice ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de cohérence avec l'avancement de la date limite de dépôt du projet de loi de finances de l'année, proposé à l'article 5.

Afin de tirer les conséquences du monopole que l'article 1<sup>er</sup> donne aux lois de financement s'agissant des impositions de toute nature et des principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale, la date limite de dépôt du projet de loi de financement de l'année doit être avancée du 15 au 1<sup>er</sup> octobre.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**ARTICLE 6**

Substituer à l'alinéa 4 les trois alinéas suivants :

« 2° La première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée :

« Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt-cinq jours après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de vingt jours. »

« 3° Au troisième alinéa, le nombre : « cinquante » est remplacé par le nombre : « soixante-cinq ». »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le présent amendement a pour objet de tirer les conséquences du monopole que l'article 1<sup>er</sup> donne aux lois de financement de la sécurité en matière d'impositions de toute nature et de cotisations sociales, en actualisant les délais accordés au Parlement pour examiner les projets de loi de financement.

Du fait de la présente réforme constitutionnelle, ceux-ci sont appelés à devenir non seulement des textes plus denses du fait de leur monopole en matière de ressources de la sécurité sociale, mais également les textes clés au regard desquels le respect de la loi-cadre sera apprécié par le Conseil constitutionnel.

Les délais prévus en 1996 ne sont plus adaptés aux nouvelles conditions du travail législatif en matière financière, qui requerra désormais un examen particulièrement approfondi des équilibres budgétaires des projets de loi de financement. Il est donc proposé de les rallonger de quinze jours (cinq pour l'Assemblée nationale, cinq pour le Sénat et cinq pour la navette entre les deux chambres). En conséquence de cet allongement, le législateur organique pourra avancer la date limite de dépôt du projet de loi de financement, en la fixant au 1<sup>er</sup> octobre (au lieu du 15 octobre prévu par l'article LO. 111-6 du code de la sécurité sociale).

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

CF-11

Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis

ARTICLE ADDITIONNEL

APRES L'ARTICLE 6, insérer l'article suivant :

Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution, après le mot : « contrôle », sont insérés les mots : « de la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à étendre la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement au contrôle de la mise en oeuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

L'article 47-2 confie à la Cour des comptes une mission générale d'assistance pour le contrôle de l'exécution des lois de finances, de l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de l'évaluation des politiques publiques.

La création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, dont certaines dispositions s'imposeront aux lois de finances et lois de financement annuelles, doit permettre d'atteindre l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques. Il est donc essentiel que sa mise en œuvre soit contrôlée avec l'assistance de la Cour des comptes.

L'assistance de la Cour des comptes pourrait permettre d'identifier un éventuel écart entre prévision et exécution en cours d'année, et de disposer ainsi d'un dispositif d'alerte.

cf- 30 rect

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**ARTICLE 9**

Supprimer cet article.

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le présent projet de loi constitutionnelle privilégie un contrôle de droit, par le Conseil constitutionnel, de la conformité à la Constitution des lois-cadres. Il opère ce choix pour de mauvaises raisons.

L'exposé de motifs du projet analyse les lois-cadres à l'aune des lois organiques, estimant que leur valeur juridique supérieure à celle des lois financières ou ordinaires rend « nécessaire » un « contrôle de droit ». La logique de l'article 61, qui concerne les lois organiques, est pourtant toute autre : celui-ci prescrit un contrôle de droit parce que les lois organiques sont des normes qui intéressent directement la mise en œuvre de la Constitution et qu'il est essentiel, pour cette raison, de vérifier leur conformité comme celle, au demeurant, des règlements de assemblées. Leur supériorité sur les lois ordinaires, implicite dans la Constitution de 1958, est une construction jurisprudentielle (décision n° 60-8 DC). Dans le cas des lois-cadres, cette supériorité est expressément inscrite par le projet à l'article 34 ; nul besoin d'un contrôle de droit par le Conseil constitutionnel pour la conforter.

Dès lors pourquoi ne pas en rester à un contrôle normal, dans les conditions applicables aux lois de finances et aux lois de financement, c'est-à-dire sur saisine ?

Le législateur ne doit pas se défaire sur le Conseil constitutionnel pour faire preuve, à sa place, de résolution dans la conduite et la gestion des finances publiques. C'est pourquoi le présent amendement propose la suppression du contrôle de droit des lois-cadres.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

CF-A2

**Amendement**

**présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis**

**Article 9**

Compléter cet article par les quatre alinéas suivants :

« Après le deuxième alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les lois de finances et les lois financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. ».

« Dans la première phrase du troisième alinéa du même article, les mots : « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont supprimés.

« Au dernier alinéa du même article, les mots : « Dans ces mêmes cas, » sont supprimés ».

**EXPOSE SOMMAIRE**

Le présent amendement a pour objet d'instaurer un contrôle de droit de la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre.

A l'instar des autres contrôles de constitutionnalité, ce contrôle suspendrait le délai de promulgation.

## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

Amendement

CF-A3

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis

### Article 9

Compléter cet article par les trois alinéas suivants :

« Le troisième alinéa du même article est ainsi modifié :

« 1° La première phrase est complétée par les mots : « , excepté pour les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale pour lesquelles ce délai est porté à deux mois » ;

« 2° Dans la dernière phrase, les mots : « ce délai est ramené » sont remplacés par les mots : « ces délais sont ramenés ».

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Dès lors que les orientations pluriannuelles de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques seront exprimées de manière consolidée, il convient que le Conseil constitutionnel soit en mesure de contrôler de manière conjointe la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, pour s'assurer que ces deux textes sont conformes à la loi-cadre.

Les lois-cadres, les lois de finances et les lois de financement pouvant être définitivement adoptées à des dates différentes, le contrôle conjoint des deux dernières au regard des premières suppose de porter à deux mois le délai dont dispose le Conseil constitutionnel pour statuer.

PROJET DE LOI  
relatif à l'équilibre des finances publiques

(n°3253)

---

AMENDEMENT

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

ARTICLE 11

Supprimer cet article.

EXPOSE SOMMAIRE

L'article 11 modifie l'article 72-2 de la Constitution afin de réserver aux lois de finances le soin de régir les dispositions fiscales relatives aux ressources des collectivités territoriales, y compris en cas de création ou extension de compétences. En conférant aux lois de finances l'exclusivité en matière de ressources fiscales des collectivités territoriales, le présent article supprime toute autonomie du législateur pour mener des politiques favorables aux collectivités locales et par voie de conséquence, porte atteinte au principe d'autonomie des collectivités territoriales. L'étranglement actuel des collectivités territoriales montre bien qu'elles ne peuvent être soumises à une cure d'austérité. Le présent amendement revient donc sur ce dispositif.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES - (n° 3253)**

**Amendement**

**Présenté par**

M. Muet, M. Emmanuelli, M. Cahuzac, M. Eckert, Mme Filippetti, M Balligand,  
M. Baert, M. Bartolone, M. Nayrou, M. Carcenac, M. Goua, M. Idiart, M. Claeys,  
M. Jean-Louis Dumont, M. Bourguignon, M. Hollande, M. Moscovici, M. Lurel,  
M. Habib, M. Vergnier, M. Lemasle, M. Rodet, M. Sapin, M. Terrasse, Mme Girardin

-----  
**ARTICLE 11**

Supprimer cet article.

**EXPOSE SOMMAIRE**

Cet article vise à étendre le principe de monopole des lois de finances aux impositions locales et aux transferts de ressources compensant les transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Cela signifie que cette disposition s'opposerait au dépôt d'une loi relative aux collectivités locales ou à la décentralisation qui ne serait pas également une loi de finances.

Cette restriction de l'initiative parlementaire n'est, une fois de plus, pas acceptable. Elle accrédite l'idée que les parlementaires seraient irresponsables en terme de dépense publique.

Le gouvernement semble oublier que c'est lui, qui depuis 2002, transfère des compétences aux collectivités territoriales sans les accompagner des moyens financiers nécessaires.

Pour toutes ces raisons, il convient donc de supprimer cet article.



**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
RELATIF À L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac,  
Président**

**Article 11**

Supprimer cet article.

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

L'article 11 du projet de loi constitutionnelle prévoit de confier à la loi de finances – et non plus à la loi « ordinaire » – le soin :

– d'autoriser les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions de toute nature qu'elles perçoivent ;

– de déterminer les ressources accompagnant un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales.

La première mesure s'inscrit dans le cadre du monopole des lois de finances prévu par l'article 1<sup>er</sup>, monopole dont un amendement précédent a proposé la suppression.

La seconde mesure va encore plus loin, puisqu'elle fait entrer dans le domaine exclusif des lois de finances l'attribution aux collectivités territoriales de ressources destinées à compenser un transfert de charges, quelle que soit la nature de ces ressources. En effet, la rédaction de l'article 11 ne se limite pas, dans ce cas, aux seules impositions de toute nature.

Le présent amendement a donc pour objet de supprimer l'article 11.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

CF. AA

Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis

Article 11

Aux alinéas 2 et 3, substituer aux mots :

« la loi de finances »,

les mots :

« une loi de finances ou une loi de prélèvements obligatoires ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de conséquence de l'institution des lois de prélèvements obligatoires proposée à l'article 1<sup>er</sup>.

Dans la mesure où ces lois partageraient, avec les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, le monopole des prélèvements obligatoires, il convient qu'elles puissent comporter des dispositions relatives aux impôts locaux et aux ressources destinées à compenser les créations et transferts de compétences des collectivités territoriales.

CF. 38 rect.

## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

### Amendement

présenté par M. Jérôme Cahuzac  
Président

### Article 12

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Art. 88-8. – Avant leur transmission aux institutions de l'Union européenne, les projets de programme de stabilité établis au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne sont adressés au Parlement et font l'objet d'une déclaration du Gouvernement qui donne lieu à un débat suivi d'un vote sans engager sa responsabilité.

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de compléter l'obligation de transmission des projets de programme de stabilité par l'obligation, pour le Gouvernement, de faire une déclaration sur ce document, donnant lieu à un débat suivi d'un vote. Le Gouvernement viendrait ainsi s'engager devant la représentation nationale sur une programmation pluriannuelle des finances publiques, avant de le faire devant les institutions communautaires.

En donnant à la représentation nationale la possibilité de s'exprimer sur le projet de programme de stabilité avant que les institutions communautaires ne l'examinent, le présent amendement préserve la prééminence de la première sur les secondes en matière de fixation des grands équilibres budgétaires.

Amendement

Présenté par M. Garrigue, député

Article 12

-----

Compléter le second alinéa par les nouvelles dispositions suivantes :

« l'examen de ces projets donne lieu, dans chaque assemblée, à un débat qui n'est pas suivi d'un vote ».

Exposé sommaire :

-----

Il est essentiel que dans un domaine qui est fondamentalement de leur compétence, les parlements nationaux soient associés le plus en amont possible à la procédure du « semestre européen ». Cette association au processus doit se matérialiser par un véritable débat en séance publique. Et il est important de le mentionner expressément dans le nouvel article 88-8 de la Constitution.

On notera que dans la version proposée par le projet de loi, le texte de l'article 88-8 est gravement insuffisant puisqu'il n'apporte aucune disposition nouvelle par rapport à l'actuel article 88-4. Comme dans le cadre de cet article, l'examen en séance publique serait entièrement subordonné à la procédure des propositions de résolution.

Par contre, il ne paraît pas souhaitable que ce débat soit suivi d'un vote puisqu'on est, à ce stade, dans une phase de consultation préparatoire.

-----

## ASSEMBLÉE NATIONALE

---

EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (LOI CONSTITUTIONNELLE) - (n°3253)

### AMENDEMENT N°

présenté par Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot

-----  
Article 12

Après le 2<sup>ème</sup> alinéa, il est inséré l'alinéa suivant :

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

#### Exposé des motifs

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

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

Tel est l'objet du présent amendement.

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

CF - 45

**Amendement**

**présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis**

**Article 12**

A l'alinéa 2, après le mot : « Sénat. », insérer les mots : « au moins deux semaines ».

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le présent amendement a pour objet de préciser le délai de transmission du projet de programme de stabilité. Reprenant le délai prévu à l'article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, il tend à prévoir que la transmission soit faite au moins deux semaines avant l'envoi du document aux institutions communautaires.

En laissant un intervalle de temps minimum entre la transmission au Parlement et l'envoi à Bruxelles, la modification proposée par le présent amendement est une condition nécessaire à l'organisation d'un débat sur le projet de programme de stabilité.

## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

CF-A6

### Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis

### Article 12

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« A la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1 et sauf opposition de la Conférence des présidents, le programme de stabilité donne lieu à une déclaration du Gouvernement et fait l'objet d'un débat puis d'un vote sans engager sa responsabilité. ».

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de compléter l'obligation de transmission des projets de programme de stabilité par l'obligation, pour le Gouvernement, de faire, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe politique, une déclaration sur ce document, donnant lieu à un débat suivi d'un vote. Le Gouvernement viendrait ainsi s'engager devant la représentation nationale sur une programmation pluriannuelle des finances publiques, avant de le faire devant les institutions communautaires. Pour répondre aux cas où une assemblée ne siège pas ou a suspendu ses travaux au moment de la finalisation du programme de stabilité, la Conférence des présidents aurait la possibilité de décider ne pas organiser ce débat et ce vote.

L'inscription dans la Constitution d'une telle obligation se justifie par le poids prépondérant que prend la surveillance communautaire en matière budgétaire. Le semestre européen conduit, en effet, à ce que le cadrage budgétaire des lois de finances et de financement soit, de fait, réalisé par le programme de stabilité, éventuellement modifié en fonction des recommandations du Conseil européen. En offrant à la représentation nationale la possibilité de s'exprimer sur le projet de programme de stabilité avant que les institutions communautaires ne l'examinent, le présent amendement préserve la prééminence de la première sur les secondes en matière de fixation des grands équilibres budgétaires.

CF 18

**PROJET DE LOI**  
relatif à l'équilibre des finances publiques

(n°3253)

---

**AMENDEMENT**

*Présenté par*

MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard.

---

**ARTICLE 12**

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« En matière budgétaire le Parlement reste cependant souverain. Les assemblées parlementaires statuent en amont sur les délibérations des institutions européennes ».

**EXPOSE SOMMAIRE**

Le présent amendement vise à garantir le principe de souveraineté du peuple en matière budgétaire en s'assurant que le Parlement statue avant des instances européennes non démocratiques.



**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES**

(n° 3253)

**Amendement**

**présenté par M. Jérôme Cahuzac  
Président**

**Article 12**

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant la transmission du programme de stabilité aux institutions de l'Union européenne. »

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Le présent amendement a pour objet d'assurer la concordance entre le programme de stabilité et le projet de loi-cadre que le Gouvernement doit soumettre au parlement. Le semestre européen conduit en effet à ce que le cadrage budgétaire des lois de finances et de financement soit, de fait, réalisé par le programme de stabilité.

CF 34

## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

### Amendement

présenté par M. Jérôme Cahuzac  
Président

### Article 12

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques est assorti, lors de son inscription à l'ordre du jour, d'une annexe présentant les observations du Conseil européen sur le programme de stabilité. »

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement vise à permettre au Parlement de débattre du projet de loi-cadre, qui s'imposera aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, en disposant du « retour » des institutions communautaires qui auront fait valoir leurs recommandations sur le programme de stabilité.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'EQUILIBRE DES  
FINANCES PUBLIQUES

(n° 3253)

CF-17

Amendement

présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général au nom de la commission des  
Finances saisie pour avis

Article 13

I.— À l'alinéa 1, substituer aux références :

« 47, 47-1 »,

les mots :

« , les premier, troisième et cinquième alinéas de l'article 47, les premiers et  
troisième alinéas de l'article 47-1 et les articles ».

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

« et les »,

le mot :

« , les ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de coordination avec l'avancement de la date limite de dépôt des  
projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale de  
l'année proposé aux articles 5 et 6, qui est d'application immédiate.

## ASSEMBLÉE NATIONALE

---

EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (LOI CONSTITUTIONNELLE) - (n°3253)

### AMENDEMENT N°

présenté par Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot

-----  
Article 13

Au 1<sup>er</sup> alinéa, après les mots :

« nécessaires à leur application »

insérer les mots :

« et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2012 »

### Exposé des motifs

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

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

Tel est l'objet du présent amendement.