

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Suite de l'examen, pour avis, du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253) (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général) .....	2
– Amendements examinés par la Commission .....	13
– Présences en réunion .....	22

Mercredi  
13 avril 2011

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 68

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence  
de M. Jérôme Cahuzac,  
*Président***



*La Commission poursuit, sur le rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, l'examen pour avis du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253).*

**Article 5** (art. 47 de la Constitution) : *Subordination de l'adoption définitive des projets de loi de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques*

*La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF 26 de M. Jérôme Cahuzac et CF 39 du rapporteur général.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je propose d'avancer au 15 septembre, au lieu du premier mardi d'octobre, la date limite de dépôt du projet de loi de finances. Un dépôt tardif nuit à la qualité de nos travaux ; et si le projet de loi constitutionnelle est adopté, nous aurons à examiner des dispositions fiscales figurant jusque-là dans les lois ordinaires. Enfin, les années où la loi-cadre aura été votée, nous devons vérifier la conformité de la loi de finances.

**M. le rapporteur général.** Je proposais quant à moi le 20 septembre, mais je me rallie volontiers à l'amendement du président. Les lois de finances sont de plus en plus denses : le projet de loi de finances pour 2011 ne comptait pas moins de 95 pages. Du jamais vu ! L'Assemblée étant la première saisie, les délais auxquels elle est soumise deviennent impraticables.

La dérive est très récente, elle date de cinq ou six ans, et il faut y mettre un terme. Du reste, le nouveau système, en déplaçant le débat de fond au printemps, au moment du programme de stabilité, contribuera à décaler le calendrier vers l'amont. La technique qui consiste à annoncer fin août les mesures impopulaires, pour prendre tout le monde de court, est incompatible avec le programme de stabilité et le dispositif des lois-cadres. La date du 15 septembre laisse au conseil des ministres le temps de se réunir. D'ailleurs, en 1998, le dépôt avait eu lieu le 9 septembre, en 1999 le 15 septembre, en 2001 le 18 septembre.

**M. Charles de Courson.** Ne devrait-on pas écrire plutôt « le troisième mardi de septembre », afin de tenir compte des variations du calendrier ?

**M. le rapporteur général.** L'amendement écrit « au plus tard », ce qui laisse de la souplesse.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 26.*

*En conséquence, l'amendement CF 39 **tombe**.*

*L'amendement CF 27 de M. le président Jérôme Cahuzac est **retiré**.*

*La Commission **donne un avis favorable** à l'adoption de l'article 5 **ainsi modifié**.*

**Article 6** (art. 47-1 de la Constitution) : *Subordination de l'adoption définitive des projets de loi de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques*

*La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF 28 de M. Jérôme Cahuzac et CF 40 du rapporteur général.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je propose d'avancer au 25 septembre la date de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

**M. le rapporteur général.** Ce délai avait été respecté jusqu'en 2007. Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement CF 28.*

*En conséquence, l'amendement CF 40 tombe.*

*L'amendement CF 29 de M. Jérôme Cahuzac ayant été retiré, la Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 6 ainsi modifié.*

**Article additionnel après l'article 6** (art. 47-2 de la Constitution) : *Contrôle de la Cour des comptes sur la mise en œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques*

*La Commission adopte l'amendement CF 41 du rapporteur général, qui étend, au contrôle de la mise en œuvre des lois-cadres, la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement.*

**Article 7** (art. 48 de la Constitution) : *Inscription prioritaire des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à l'ordre du jour parlementaire*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.*

**Article 8** (art. 49 de la Constitution) : *Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.*

**Article 9** (art. 61 de la Constitution) : *Contrôle de droit du Conseil constitutionnel sur les lois-cadres d'équilibre des finances publiques*

*La Commission examine l'amendement CF 30 rectifié de M. Jérôme Cahuzac.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** En rendant obligatoire la saisine du Conseil constitutionnel sur les lois-cadres, ne donnerons-nous pas l'impression de trop nous en remettre au juge qui examinera déjà les lois annuelles ? Sur quoi un tel contrôle porterait-il au

juste ? Cette instance créée pour dire le droit risque de se transformer en instance de régulation économique, ce que le Conseil souhaite d'autant moins qu'il n'en a pas les moyens. Mieux vaut supprimer l'article.

**M. le rapporteur général.** Défavorable. Cet article introduit un contrôle des lois-cadres par le Conseil constitutionnel pour respecter le parallélisme des formes avec les lois organiques. C'est un moyen d'assurer la primauté des lois-cadres sur les lois de finances.

Le contrôle ne portera pas sur les hypothèses économiques et financières des lois-cadres. Il permettra de vérifier que les éléments prévus par la loi organique y figurent bien, à savoir le caractère pluriannuel, le plafond de dépenses et le plancher de recettes, des règles de gestion...

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Si des mentions aussi élémentaires venaient à manquer, les parlementaires de l'opposition prendraient l'initiative de déférer la loi-cadre au Conseil constitutionnel. Et quel Gouvernement présenterait pareil texte ? Envisager cette hypothèse, c'est donner une piètre idée de la confiance que vous placez dans nos institutions.

**M. Jérôme Chartier.** J'entends vos arguments, mais les lois-cadres auront un caractère exceptionnel puisqu'elles s'imposeront aux lois de finances. Si l'opposition décèle des anomalies, elle aidera le Conseil constitutionnel à mettre le doigt dessus.

**M. le rapporteur général.** La loi-cadre est une nouvelle catégorie de lois qui modifie la hiérarchie des normes car elle s'impose aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale. Cela suppose de s'assurer que la loi-cadre respecte elle-même les normes constitutionnelles et organiques qui lui sont supérieures.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Vous créez une nouvelle catégorie de loi qui ressemble à une loi organique mais qui n'en est pas une...

**M. Henri Emmanuelli.** La loi sarkozyque !

*La Commission rejette l'amendement CF 30 rectifié.*

*Elle examine ensuite l'amendement CF 42 du rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** La primauté des lois-cadres sur les lois de finances et de financement réside dans le contrôle de conformité des secondes aux premières par le juge constitutionnel. La saisine automatique portera exclusivement sur la conformité avec la trajectoire définie dans la loi-cadre, et non sur telle ou telle mesure fiscale, comme c'est le cas aujourd'hui en cas de saisine du Conseil constitutionnel par l'opposition.

**M. Henri Emmanuelli.** Supprimez le Parlement, cela coûtera moins cher !

**M. Daniel Garrigue.** Le Conseil constitutionnel va s'aventurer sur des terrains qu'il connaît peu. Il va falloir qu'il annexe la Cour des comptes pour fonctionner sérieusement !

**M. Jérôme Chartier.** L'exemple de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe est à méditer. Elle a été fort utile aux gouvernements allemands, en suscitant diverses évolutions fiscales ou sociales. Alors pourquoi pas le Conseil constitutionnel ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Tout le problème est là. Doit-on accepter que le Conseil constitutionnel légifère à la place du Parlement ?

*La Commission adopte l'amendement CF 42.*

*Elle se saisit de l'amendement CF 43 du rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Le Conseil constitutionnel devant apprécier la conformité à la trajectoire en consolidant les chiffres de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, il faut décaler les délais dont il dispose afin qu'il puisse attendre le vote définitif du projet de la loi de finances pour statuer sur la loi de financement.

**M. René Couanau.** Qu'entendez-vous exactement par « conformité à la trajectoire » ?

**M. le rapporteur général.** Par exemple, à l'automne 2011, le Conseil vérifierait que le projet de loi de finances pour 2012 est compatible avec l'enveloppe globale des dépenses et des recettes définie dans la loi de programmation pluriannuelle votée il y a quelques mois. Il n'aurait évidemment pas à se prononcer sur la pertinence de telle ou telle disposition fiscale – à moins qu'il ne soit saisi comme il l'a été dans le cas de la réforme de la taxe professionnelle : il a annulé 3 milliards de recettes.

**M. René Couanau.** Une saisine obligatoire pour vérifier quatre chiffres ! Quel serait le rôle de la commission des Finances ? Vous donnez au Conseil constitutionnel un pouvoir à la fois exorbitant et dérisoire ! Comment pourrait-il se prononcer sur les montants de la loi de finances en laissant de côté la politique qui est suivie ? Le budget n'est rien d'autre que l'instrument d'une politique. Je ne vois pas ce que vient faire ici le Conseil constitutionnel.

**M. le rapporteur général.** La politique est définie dans la loi-cadre. C'est tout de même mieux que le système actuel dans lequel le programme de stabilité est envoyé à Bruxelles sans que le Parlement en connaisse. Le vote de la loi-cadre sera un acte politique fort. Ensuite, le Conseil constitutionnel vérifiera que la trajectoire ainsi définie est respectée.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Que se passerait-il si le Conseil constitutionnel annulait une recette de 3 milliards d'euros ? Constatant que la trajectoire n'est plus respectée, annulerait-il aussi la totalité de la loi de finances ?

**M. René Couanau.** Nous avons adopté ce matin un amendement qui porte la périodicité des lois-cadres à quatre ans, comme le programme de stabilité. Qu'arrivera-t-il en cas de changement de conjoncture ? Pourquoi le Conseil constitutionnel en jugerait-il ? Ce projet de loi conduit à une confusion totale des rôles et à un gouvernement des juges.

**M. le rapporteur général.** En cas de crise, de changement de majorité ou de changement de politique de la majorité, on reverra la loi-cadre. Elle ne sera pas votée *ne varietur* pour quatre ans. Serait-ce alors, direz-vous, que la loi-cadre ne servira à rien ? Soyons pragmatiques : la loi-cadre doit pouvoir être révisée en cas de circonstances exceptionnelles, mais elle constitue une ligne directrice. Il faut rechercher un équilibre entre contrainte et souplesse. L'Allemagne est bien plus intégriste que nous, puisqu'elle fixe un taux – 0,35 % – et une date – 2016 – même s'il y a des codicilles. Ne rien faire ferait peser des risques sur notre capacité à couvrir correctement notre besoin de financement. J'en appelle au pragmatisme des élus de terrain que nous sommes. En l'absence de solution idéale, il faut se frayer un chemin entre des aspirations contradictoires.

**M. Daniel Garrigue.** Pour le rapporteur général, en cas de crise, on peut modifier la loi-cadre : or, cela ne figure pas dans le texte.

**M. le rapporteur général.** Nous avons voté ce matin un amendement en ce sens.

**M. Daniel Garrigue.** Cette modification sera, elle aussi, soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, qui vérifiera que la situation de crise justifie la remise en cause de la loi d'équilibre des finances publiques.

**M. le rapporteur général.** Le Conseil constitutionnel vérifiera que la loi-cadre comprend les dispositions prévues par la loi organique et que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont conformes à la loi-cadre.

**M. Daniel Garrigue.** Qu'est-ce qui pourrait empêcher le Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle global ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Le Conseil constitutionnel exercera un contrôle notarial sur la loi-cadre, vérifiant qu'y figurent bien les dispositions prévues par la loi organique.

En revanche, comme le Conseil constitutionnel sera saisi *in rem* sur la conformité de la loi de finances annuelle à la loi-cadre, il pourra contrôler d'autres dispositions que celles sur lesquelles il aura été saisi. C'est ce qui s'est passé lorsqu'il annulé la taxe carbone.

Puisque la saisine sera systématique, et qu'il pourra annuler des recettes aussi importantes soient-elles, que se passera-t-il s'il estime que, dès lors que ces recettes sont annulées, la loi de finances n'est plus conforme à la loi-cadre ? Annulera-t-il la totalité de la loi de finances ? Ce cas de figure n'est pas inenvisageable.

**M. le rapporteur général.** Le fait de rendre automatique le contrôle du Conseil constitutionnel crée une compétence liée : le Conseil constitutionnel est saisi sur un champ délimité dont il ne saurait sortir, contrairement à la saisine par un groupe de parlementaires.

Si, saisi par 60 députés ou 60 sénateurs, il estime qu'une recette majeure est inconstitutionnelle et que son annulation remet en cause le respect de la trajectoire, la loi de finances sera annulée, ce que je trouve parfaitement sain. Cela nous obligera à rompre notamment avec la pratique consistant, en dix minutes, à financer une perte de recettes par une dette que nos enfants et petits-enfants devront rembourser.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Cette disposition n'a donc pas pour objet d'obliger à la vertu seulement le Parlement et le Gouvernement, mais également le Conseil constitutionnel lui-même. Ce projet est très ambitieux !

**M. le rapporteur général.** C'est vrai, il ne s'agit pas d'un texte neutre.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Il n'est pas certain que le droit y gagne si le Conseil constitutionnel hésite à censurer compte tenu des conséquences. Mesurons ce que nous faisons !

**M. Charles de Courson.** Ce problème existe déjà. La décision du Conseil constitutionnel sur les bénéfices non commerciaux a porté sur 800 millions d'euros ! Il aurait été normal de revenir devant le Parlement.

**M. le rapporteur général.** Le Conseil constitutionnel aurait dû nous demander de corriger l'écart dans les six mois. Il en avait la possibilité. Au demeurant, en cas de non-conformité à la loi-cadre, il pourra annuler tout ou partie de la loi de finances à compter du 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivante, pour nous laisser le temps de corriger le tir.

**M. Charles de Courson.** Il a déjà usé de cette formule à propos d'une question prioritaire de constitutionnalité, pour combler le vide juridique créé par sa décision.

**M. Jérôme Chartier.** Le rapporteur général a mis le doigt sur l'essentiel : ce texte conduit à un vrai changement de culture.

**M. René Couanau.** Pourquoi ajouter cette compétence liée puisque le Conseil constitutionnel peut déjà agir dans tous les domaines dans le cadre du droit commun ?

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 ainsi modifié.*

**Article 10** (art. 70 de la Constitution) : *Consultation du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.*

**Article 11** (art. 72-2 de la Constitution) : *Monopole des lois de finances sur les dispositions relatives à la fiscalité locale et aux compensations des transferts de compétences aux collectivités territoriales*

*La Commission examine les amendements identiques CF 21 de M. Pierre-Alain Muet et CF 31 de M. Jérôme Cahuzac tendant à supprimer l'article.*

**M. Marc Goua.** Il s'agit de supprimer l'article 11 qui, en étendant le monopole des lois de finances aux impositions locales et aux transferts de ressources, renforce la tutelle sur les collectivités territoriales.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** S'agissant des collectivités territoriales, le Sénat a priorité sur l'Assemblée nationale alors qu'en matière de lois de finances, c'est l'Assemblée qui a priorité sur le Sénat. En vertu de l'article 11, ne récupérons-nous pas la priorité sur le Sénat en matière de financement des collectivités locales ? Nos amis sénateurs ne s'en offusqueront-ils pas ?

**M. le rapporteur général.** Avis défavorable à cette suppression. Ces dernières années, toutes les dispositions relatives aux finances locales, y compris au titre des transferts de compétences, ont figuré dans les lois de finances.

Monsieur Goua, mon amendement CF 44, relatif aux lois de prélèvements obligatoires, devrait satisfaire votre amendement. Dans un tel cadre, la priorité de l'examen au Sénat sera-t-elle possible ? Je ne saurais l'affirmer.

De toute façon, compte tenu de l'interpénétration des finances locales et des finances de l'État par le biais des dotations, j'imagine mal un gouvernement prendre le risque de dissocier leur examen.

S'agissant de l'initiative parlementaire, grâce aux lois de prélèvements obligatoires, nous pourrions déposer des propositions de lois relatives aux finances des collectivités locales.

**M. Charles de Courson.** Notre Constitution ne donne pas aux collectivités territoriales le pouvoir de lever l'impôt ! Ce droit leur est délégué annuellement par le Parlement, et il est encadré : les montants sont plafonnés, sous peine d'annulation par le Conseil constitutionnel.

L'article 11 est cohérent.

Quant à la priorité du Sénat, elle est aberrante. Les sénateurs ne représentent pas le peuple mais les collectivités territoriales.

**M. René Couanau.** Il n'est pas interdit d'espérer que le législateur donne un jour de l'autonomie fiscale aux collectivités locales. L'actuelle mise sous tutelle des collectivités par l'État n'a rien de définitif, et je gage que d'ici trois ou quatre ans, chacun conviendra qu'il faut changer de système. Je voterai donc l'amendement.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** L'article 11 réserve aux lois de finances l'attribution aux collectivités territoriales de ressources destinées à compenser un transfert de charges, quelle qu'en soit la nature. N'est-ce pas charger la loi de finances de dispositions nouvelles ?

**M. le rapporteur général.** La création, par l'adoption de mon amendement CF 35, d'une nouvelle catégorie de lois, les lois de prélèvements obligatoires, vise précisément à préserver notre capacité d'initiative et l'amendement CF 44 que je propose à l'article 11 permettra d'adopter des lois de prélèvements obligatoires relatives aux finances locales.

M. Couanau a raison : on risque un jour de devoir couper le cordon ombilical qui lie l'État aux collectivités territoriales. Dès lors, celles-ci ne pourront plus recevoir la protection financière de l'État dans leurs relations avec leurs contribuables ou leurs banques. Elles seront en première ligne.

Mes amendements CF 35 et CF 44, en instaurant les lois de prélèvements obligatoires, consacrent une catégorie déjà existante qui pourra accueillir, à côté des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, des dispositions permettant de dégager des recettes.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Les transferts de charges ne donnent pas lieu nécessairement à des dispositions de nature fiscale. La loi de prélèvements obligatoires pourra-t-elle accueillir des compensations qui ne seront pas de nature fiscale ?

**M. le rapporteur général.** Depuis les lois Defferre sur la décentralisation, la dotation générale de décentralisation assure la compensation financière des transferts de



compétences qui ne donnent pas lieu à un transfert de fiscalité. Or, la DGD a toujours figuré dans les lois de finances !

C'est précisément parce que les lois de finances relèvent de la seule initiative gouvernementale que nous avons, ce matin, instauré la loi de prélèvements obligatoires.

**M. Charles de Courson.** Il existe un cas marginal : le financement des collectivités territoriales par des organismes tiers, comme les agences de bassin.

*La Commission rejette les amendements de suppression.*

*Puis elle adopte l'amendement de coordination CF 44 du rapporteur général.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 11 ainsi modifié.*

**Article 12** (art. 88-8 [nouveau] de la Constitution) : *Transmission au Parlement des projets de programme de stabilité*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CF 32 rectifié de M. Jérôme Cahuzac, CF 8 de M. Daniel Garrigue, CF 4 de M. Charles de Courson et CF 46 du rapporteur général.*

**M. Daniel Garrigue.** Il est indispensable que les parlements nationaux soient associés le plus en amont possible à la procédure du « semestre européen », puisque désormais, à la suite de tout un processus, au mois de juillet, le Conseil européen et les ministres des Finances de l'Union européenne (ECOFIN) se prononceront sur les programmes de stabilité des États membres en procédant éventuellement à des recommandations qui devront être intégrées dans les projets de loi de finances adoptés à l'automne.

Un débat parlementaire sur les programmes de stabilité étant nécessaire, son organisation doit être inscrite dans la loi constitutionnelle. En revanche, il ne doit pas donner lieu à un vote, car le Parlement pourrait être désavoué par le Conseil européen et ECOFIN, ce qui le conduirait à se contredire lors de l'examen de la loi de finances. La procédure des propositions de résolution permettrait de se prononcer sur les orientations stratégiques du Conseil et sur le programme de stabilité.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Il est nécessaire que le programme de stabilité, qui vient en premier dans la chaîne budgétaire, soit présenté au Parlement avant d'être transmis aux institutions communautaires. C'est ce qui va se produire cette année – le rapporteur général et moi-même en avons fait la demande conjointe au ministre du budget et le débat aura lieu le 2 mai prochain. Un vote est nécessaire. Ce vote doit-il engager la responsabilité du Gouvernement ? Cela ne serait pas choquant, compte tenu de l'importance de l'enjeu. Toutefois, l'article de la Constitution qui a été choisi ne le permet pas.

À l'instar des autres parlements européens, il faut que le Parlement français se prononce, quitte à ce que le Gouvernement lui explique par la suite les raisons pour lesquelles il doit revenir sur certaines dispositions, en raison notamment de l'évolution de la conjoncture. Le Parlement ne se désavouerait pas : il ne ferait que corriger telle ou telle disposition.

Il faut inscrire dans la Constitution l'obligation pour l'exécutif de présenter au Parlement le programme de stabilité, dans le cadre d'un débat suivi d'un vote qui n'engage pas la responsabilité du Gouvernement.

**M. Charles de Courson.** L'article 12 du projet représente un incontestable progrès, même si, à mes yeux, le Gouvernement ne va pas assez loin. On voit mal en effet comment un texte aussi important que le programme de stabilité pourrait ne pas faire l'objet d'un débat suivi d'un vote. Il faut donc le rendre obligatoire.

L'avantage d'un vote qui n'engage pas la responsabilité du Gouvernement est de donner à celui-ci un mandat sur lequel il pourra s'appuyer auprès de nos partenaires européens.

Le projet de loi prévoit que « le Gouvernement adresse à l'Assemblée nationale et au Sénat [...] les programmes de stabilité ». S'il y a deux débats, un dans chaque assemblée, y aura-t-il deux votes ? Que se passera-t-il si les votes divergent ? Celui de l'Assemblée l'emportera-t-il comme il serait logique ?

**M. le rapporteur général.** Un débat doit avoir lieu : tout le monde est d'accord sur ce point. Et ce débat doit être suivi d'un vote. C'est d'autant plus essentiel que la procédure liée au programme de stabilité est vouée à se renforcer à l'avenir.

Notre collègue Garrigue se demande ce qui arriverait si le projet de programme adopté par le Parlement était corrigé par le Conseil. Un amendement proposé plus loin par le président de la Commission donne la réponse : il prévoit une concordance entre le dépôt du projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques et la transmission du programme de stabilité aux institutions de l'Union. Si cet amendement est adopté, on aurait le temps de tenir compte d'éventuelles corrections avant le vote définitif de la loi-cadre.

Les différents amendements convergent. Pour ma part, j'ai proposé une rédaction, peut-être trop complexe, destinée à prendre en compte un cas de formalité impossible, l'interruption des travaux de l'Assemblée en avril de chaque année électorale. Si on avance le débat en mars, on risque de discuter sans connaître les derniers états de l'INSEE, et donc de se prononcer sur un document susceptible d'être encore modifié.

**M. Charles de Courson.** La situation que vous envisagez est théorique, car dans les faits, c'est toujours la même vingtaine de députés qui discute de ces sujets. L'organisation des élections ne les empêchera pas d'examiner le programme de stabilité. Dans ces conditions, est-il utile de proposer une rédaction aussi compliquée ?

**M. le rapporteur général.** Dans ce cas, je rectifie l'amendement CF 46 en supprimant les mots : « sauf opposition de la conférence des présidents ».

*La Commission rejette successivement les amendements CF 32, CF 8 et CF 4.*

*Elle adopte ensuite l'amendement CF 46 ainsi rectifié.*

*Puis elle examine l'amendement CF 45 du rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Pour laisser au Parlement le temps de l'examiner, le projet de programme de stabilité doit être adressé au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions communautaires.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 33 de M. Jérôme Cahuzac.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je propose que le projet de loi-cadre soit déposé avant la transmission du programme de stabilité, de façon à assurer la cohérence entre les deux documents.

La plupart d'entre nous jugeons cette cohérence indispensable. Pourtant, ce matin, la Commission n'a pas souhaité adopter un amendement prévoyant l'examen, chaque année, de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, à l'image de ce qui se pratique pour le programme de stabilité. Il pourra donc y avoir un décalage entre les deux documents : une période allant jusqu'à quatre années serait couverte par le programme de stabilité, mais pas par la loi-cadre. Je trouve étrange d'accepter cette incohérence sous prétexte qu'adopter un rythme annuel reviendrait à envoyer un signal de faiblesse. Le Parlement ne sera pas laxiste en matière de finances publiques si sa majorité et le Gouvernement ne veulent pas l'être.

**M. le rapporteur général.** Pour être associé à la procédure du semestre européen, le Parlement devra disposer, dès le printemps, d'un projet de loi-cadre qui constituera en quelque sorte la déclinaison en droit interne du programme de stabilité. Je suis donc favorable à cet amendement sous réserve de supprimer les mots : « sur le bureau de l'Assemblée nationale ». De droit, en effet, les lois-cadres sont d'abord examinées à l'Assemblée.

*La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CF 34 de M. Jérôme Cahuzac.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Les parlementaires doivent avoir connaissance des observations des autorités communautaires sur le programme de stabilité lorsqu'ils examinent le projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

**M. le rapporteur général.** Il est en effet logique de prendre ces observations en considération. Mais il est déjà compliqué d'articuler la loi-cadre avec le programme de stabilité : mieux vaut ne pas créer une contrainte de calendrier supplémentaire.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 12 ainsi modifié.*

### **Article 13 : Entrée en vigueur**

*La Commission adopte l'amendement de coordination CF 47 du rapporteur général.*

*Elle examine ensuite l'amendement CF 5 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Aux termes de l'article 13, les conditions d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux lois-cadres sont renvoyées à la loi organique. En tout état de cause, il me semble que l'entrée en vigueur devra avoir lieu au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2012.

**M. le rapporteur général.** Avis défavorable. Contrairement à ce qui se passe pour les décrets d'application, les lois organiques prévues par la Constitution sont toujours adoptées rapidement.

**M. Charles de Courson.** Je veux bien retirer l'amendement, quitte à le déposer à nouveau en séance pour obtenir un engagement du Gouvernement. Si nous voulons que les nouvelles règles s'appliquent dès la prochaine législature, le 1<sup>er</sup> juillet 2012 risque d'être une date encore trop éloignée.

*L'amendement CF 5 est retiré.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 ainsi modifié.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.*

\*

\* \*

## **AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION <sup>(1)</sup>**

### **Amendement n° CF-1 présenté par MM. Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot**

#### *Article premier*

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

« impositions de toute nature »

insérer les mots :

« ainsi que les dépenses fiscales ».

### **Amendement n° CF-2 présenté par MM. Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot**

#### *Article premier*

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

« déterminent »

insérer les mots :

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

### **Amendement n° CF-3 présenté par MM. Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot**

#### *Article premier*

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

« en vue d'assurer l'équilibre »

insérer les mots :

« de fonctionnement ».

### **Amendement n° CF-4 présenté par MM. Charles de Courson, Philippe Vigier et Nicolas Perruchot**

#### *Article 12*

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

---

<sup>(1)</sup> La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

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

**Amendement n° CF-5 présenté par MM. 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 ».

**Amendement n° CF-6 présenté par M. Daniel Garrigue**

*Article premier*

Supprimer l'alinéa 7.

**Amendement n° CF-8 présenté par M. Daniel Garrigue**

*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 ».

**Amendement n° CF-9 présenté par MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard**

*Article premier*

Supprimer cet article.

**Amendement n° CF-10 présenté par MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard**

*Article premier*

Supprimer les alinéas 3 et 4.

**Amendement n° CF-11 présenté par MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard**

*Article premier*

Supprimer les alinéas 2, 5 et 6.

**Amendement n° CF-12 présenté par MM. Jean-Claude Sandrier et Jean-Pierre Brard**

*Article premier*

Supprimer les alinéas 7 et 8.

**Amendement n° CF-19 présenté par MM. Pierre-Alain Muet, Henri Emmanuelli, Jérôme Cahuzac, Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, MM. Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Claude Bartolone, Henri Nayrou, Thierry Carcenac, Marc Goua, Jean-Louis Idiart, Alain Claeys, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, François Hollande, Pierre Moscovici, Victorin Lurel, David Habib, Michel Vergnier, Patrick Lemasle, Alain Rodet, Michel Sapin, Pascal Terrasse et Mme Annick Girardin**

*Article premier*

Supprimer le cinquième et le sixième alinéa de cet article.

**Amendement n° CF-20 présenté par MM. Pierre-Alain Muet, Henri Emmanuelli, Jérôme Cahuzac, Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, MM. Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Claude Bartolone, Henri Nayrou, Thierry Carcenac, Marc Goua, Jean-Louis Idiart, Alain Claeys, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, François Hollande, Pierre Moscovici, Victorin Lurel, David Habib, Michel Vergnier, Patrick Lemasle, Alain Rodet, Michel Sapin, Pascal Terrasse et Mme Annick Girardin**

*Article premier*

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

**Amendement n° CF-21 présenté par MM. Pierre-Alain Muet, Henri Emmanuelli, Jérôme Cahuzac, Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, MM. Jean-Pierre Balligand, Dominique Baert, Claude Bartolone, Henri Nayrou, Thierry Carcenac, Marc Goua, Jean-Louis Idiart, Alain Claeys, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, François Hollande, Pierre Moscovici, Victorin Lurel, David Habib, Michel Vergnier, Patrick Lemasle, Alain Rodet, Michel Sapin, Pascal Terrasse et Mme Annick Girardin**

*Article 11*

Supprimer cet article.

**Amendement n° CF-22 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*Article premier*

Substituer aux alinéas 2 à 6 un alinéa ainsi rédigé :

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

**Amendement n° CF-23 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*Article premier*

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.».

**Amendement n° CF-24 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*Article premier*

I.— Dans la première phrase de 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 ».

**Amendement n° CF-25 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*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. ».

**Amendement n° CF-26 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 .».

**Amendement n° CF-27 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*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 ». ».

**Amendement n° CF-28 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. ».

**Amendement n° CF-29 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*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 ». ».

**Amendement n° CF-30 rectifié présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*Article 9*

Supprimer cet article.

**Amendement n° CF-31 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*Article 11*

Supprimer cet article.

**Amendement n° CF-32 rectifié présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*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. ».

**Amendement n° CF-33 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*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. » .

**Amendement n° CF-34 présenté par M. Jérôme Cahuzac**

*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. » .

**Amendement n° CF-35 présenté par M. Gilles Carrez**

*Article premier*

I.– À 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 ».

**Amendement n° CF-36 présenté par M. Gilles Carrez**

*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 ».

**Amendement n° CF-37 présenté par M. Gilles Carrez**

*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 ».

**Amendement n° CF-38 présenté par M. Gilles Carrez**

*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.».

**Amendement n° CF-39 présenté par M. Gilles Carrez**

*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. ».

**Amendement n° CF-40 présenté par M. Gilles Carrez**

*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. ».

**Amendement n° CF-41 présenté par M. Gilles Carrez**

*Article additionnel après l'article 6*

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, ».

**Amendement n° CF-42 présenté par M. Gilles Carrez**

*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 ».

**Amendement n° CF-43 présenté par M. Gilles Carrez**

*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 ». ».

**Amendement n° CF-44 présenté par M. Gilles Carrez**

*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 ».

**Amendement n° CF-45 présenté par M. Gilles Carrez**

*Article 12*

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

**Amendement n° CF-46 présenté par M. Gilles Carrez**

*Article 12*

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« À 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. ».

**Amendement n° CF-47 présenté par M. Gilles Carrez**

*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 ».

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mercredi 13 avril 2011 à 16 h 15

*Présents.* - M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Olivier Carré, M. Jérôme Chartier, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Olivier Dassault, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Michel Fourgous, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Marc Goua, M. Jean-Claude Mathis, M. Hervé Novelli, M. Camille de Rocca Serra, M. François Scellier

*Excusés.* - M. Pierre Bourguignon, M. Alain Claeys, M. Jean-Claude Flory, M. Victorin Lurel

