

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n°3253) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur) 2

Mardi

3 mai 2011

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 51

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Guy Geoffroy,
vice-Président**



La séance est ouverte à 14 heures 30.

Présidence de M. Guy Geoffroy, vice-président.

La Commission examine, en application de l'article 88 du règlement, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, les amendements au projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253)

Avant l'article 1^{er}

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 71 et 72 de M. Jean-Pierre Brard.*

Article 1^{er} (art. 34 de la Constitution) : *Création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques – Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires :*

*La Commission **repousse** les amendements n° 42 de M. Pierre-Alain Muet, n° 60 de Mme Martine Billard, n° 67 rect de M. Jean-Pierre Brard, n° 38 de M. Jérôme Cahuzac, n^{os} 73, 75, 76, 77 et 78 de M. Jean-Pierre Brard, n° 61 de Mme Martine Billard et n° 68 rect de M. Jean-Pierre Brard.*

La Commission examine l'amendement n° 22 de la commission des Finances, saisie pour avis.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable car un amendement que je présente, après l'article 2, offre une solution alternative.

*La commission **repousse** alors l'amendement.*

*Elle **repousse** les amendements n° 55 de M. Charles de Courson, n° 49 de M. Daniel Garrigue et n^{os} 69 rect et 79 de M. Jean-Pierre Brard.*

La Commission examine l'amendement n° 23 de la commission des Finances, saisie pour avis.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable, mais le rapporteur général et moi-même sommes d'accord pour une durée des lois-cadres d'au moins trois ans.

*La commission **repousse** alors l'amendement, ainsi que les amendements n^{os} 56 et 57 de M. Charles de Courson.*

La Commission examine l'amendement n° 25 de la commission des Finances, saisie pour avis.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable, même si je suis d'accord sur le fond. L'amendement n° 4 de la commission des Lois répond à cette préoccupation.

*La commission **repousse** alors l'amendement puis l'amendement n° 36 de M. François Bayrou.*

Après l'article 1^{er} :

La Commission est saisie de l'amendement n° 18 de M. Yves Bur, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales saisie pour avis.

M. le rapporteur. Au regard des positions de notre Commission sur la dette sociale, je ne peux qu'éprouver de la sympathie pour cet amendement qui propose que, à compter de 2017, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques prévoient chaque année que tout projet de loi de financement de la sécurité sociale ne puisse être présenté ou adopté en déficit. J'adhère naturellement à l'objectif mais chacun conviendra que le budget de la sécurité sociale doit tendre vers un équilibre pluriannuel, car ses recettes sont très sensibles à la conjoncture.

*La Commission **repousse** l'amendement n° 18.*

Après l'article 2 :

*La Commission **repousse** l'amendement n° 39 de M. Jérôme Cahuzac.*

Elle examine ensuite l'amendement n° CL 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est l'amendement dont je parlais tout à l'heure et sur lequel nous sommes tombés d'accord avec le rapporteur général. Il vise à préciser la procédure permettant de faire respecter le monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, y compris rectificatives, en matière de prélèvements obligatoires. Il prévoit les conditions de mise en œuvre de l'irrecevabilité, opposable par le Gouvernement ou le Président de l'assemblée saisie, à l'encontre des dispositions d'une proposition de loi ou d'un amendement qui méconnaîtrait le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel étant, le cas échéant, appelé à trancher tout différend entre ces autorités compétentes.

Il s'agit d'un complément apporté aux dispositions élaborées par le Gouvernement, qui présente l'avantage de préserver la possibilité pour les parlementaires de déposer, comme aujourd'hui, une proposition de loi comprenant des dispositions de nature fiscale ou parafiscale. Mais si le texte était inscrit à l'ordre du jour, ces dispositions se verraient opposer l'irrecevabilité et ne seraient ni discutées, ni soumises au vote. Pour concrétiser ces dispositions, les intéressés devront attendre l'examen d'un prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale pour présenter des amendements reprenant les articles déclarés irrecevables.

Avec ce dispositif, l'objectif du Gouvernement, à savoir le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires, se trouvera concilié avec la liberté d'initiative des parlementaires pour le dépôt de propositions de loi.

*La Commission **adopte** l'amendement n° CL 1.*

Après l'article 3 :

*La commission **repousse** l'amendement n° 19 de M. Yves Bur, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales saisie pour avis.*

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

*La commission **repousse** les amendements n°s 44 de M. Pierre-Alain Muet, 70 rect de M. Jean-Pierre Brard, 50 de M. Daniel Garrigue et 62 rect de Mme Martine Billard.*

Puis, elle est saisie de l'amendement n° 26 de M. Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances saisie pour avis.

M. le rapporteur. Le rapporteur général de la commission des finances pose une question tout à fait justifiée. Depuis 1958, les délais de dépôt des projets de loi de finances sur le Bureau de notre Assemblée sont restés inchangés alors que la technicité des textes a considérablement évolué. Si le Gouvernement a longtemps accepté, dans la pratique, de procéder à ce dépôt dans des délais permettant à la commission des finances d'examiner dans des conditions acceptables le projet de budget, ce n'est plus le cas depuis quelques années.

Le rapporteur général propose donc d'instituer une date limite, le 15 septembre de chaque année, pour le dépôt du projet de loi de finances de l'année suivante sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Je vous propose de soutenir cette démarche.

*La Commission **accepte** l'amendement n° 26.*

*Elle **repousse** ensuite l'amendement n° 63 de Mme Martine Billard.*

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

*La commission **repousse** les amendements n°s 45 de Mme Marisol Touraine et 64 de Mme Martine Billard.*

Elle examine ensuite l'amendement n° 27 rect de M. Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances saisie pour avis.

M. le rapporteur. Cet amendement propose de fixer au 25 septembre la date limite de dépôt sur le Bureau de notre Assemblée des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Par cohérence avec la position que nous avons prise au sujet des projets de loi de finances, avis favorable.

*La Commission **accepte** l'amendement n° 27 rect.*

*En conséquence, la commission **repousse** l'amendement n° 20 de M. Yves Bur, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales saisie pour avis.*

Après l'article 6 :

La Commission est saisie de l'amendement n° 28 de M. Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances saisie pour avis.

M. le rapporteur. 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 œuvre des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Il s'agit d'un heureux complément au projet de loi constitutionnelle.

*La Commission **accepte** l'amendement n° 28.*

*Elle **repousse** ensuite l'amendement n° 80 de M. Jean-Pierre Brard.*

Article 9 (art. 61 de la Constitution) : *Contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel des lois-cadres d'équilibre des finances publiques :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 40 de M. Jérôme Cahuzac.*

Elle examine ensuite l'amendement n° 29 de M. Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances saisie pour avis.

M. le rapporteur. Le rapporteur général de la commission des finances propose que le Conseil constitutionnel soit systématiquement saisi des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour un contrôle de leur conformité aux lois-cadres. Cela lui permettra de vérifier leur conformité aux dispositions obligatoires de ces lois-cadres, qui je vous le rappelle détermineront le minimum de recettes et le maximum de dépenses, et constituera ainsi un gage de crédibilité du dispositif.

*La Commission **accepte** l'amendement n° 29.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 30 du même auteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à organiser un contrôle conjoint des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Cela ne paraît pas utile en pratique, car il suffira au Conseil constitutionnel, pour se prononcer sur le respect du plancher de recettes fixé dans la loi-cadre, de statuer sur la loi de finances en tenant compte des recettes prévues dans la loi de financement de la sécurité sociale. S'il apparaît que des recettes manquent, le Conseil pourra soit censurer la loi de finances, soit émettre une réserve imposant au législateur financier d'intervenir dans un certain délai pour apporter des ressources supplémentaires.

En tout état de cause, de surcroît, une éventuelle censure de la loi de finances n'empêcherait pas la France de disposer d'un budget au 1^{er} janvier suivant, en raison des garanties constitutionnelles actuelles alors que rien n'est prévu pour les lois de financement de la sécurité sociale. De fait, l'examen séquentiel des textes financiers, les uns après les autres, n'empêchera pas le Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle de qualité et rigoureux de leur conformité à la loi-cadre.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, saisie pour avis. Cet amendement visait à répondre aux craintes exprimées par certains d'une certaine permissivité du Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi de financement de la

sécurité sociale, appelée à être soumise en premier au contrôle de conformité à la Constitution.

Comme vient de le faire remarquer le rapporteur, il pourrait néanmoins poser un problème dans le cas extrême d'une annulation, car la Constitution ne prévoit de mécanisme de « secours » que pour les seules lois de finances. Ainsi, au lieu de faciliter le travail du Conseil constitutionnel, cet amendement pourrait finalement produire l'effet inverse, ce qui n'est évidemment pas dans notre intention.

*La Commission **repousse** l'amendement n° 30.*

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

*La Commission **repousse** l'amendement n° 46 de M. Pierre-Alain Muet.*

Article 11 (art. 72-2 de la Constitution) : *Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales :*

La Commission est saisie de l'amendement n° 31 de la commission des finances saisie pour avis.

M. le rapporteur. Avis défavorable à cet amendement de conséquence, à la suite des votes précédents, au profit de la modification de l'article 41 de la Constitution que nous avons adoptée, telle qu'elle figure à l'amendement CL 1.

*La Commission **repousse** l'amendement n° 31 de la commission des finances saisie pour avis.*

*Puis elle **repousse** les amendements n° 53 rect. et 54 rect. de M. Michel Bouvard.*

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

*La Commission **repousse** l'amendement n° 58 de M. Charles de Courson.*

Puis elle est saisie de l'amendement n° 32 de la commission des finances saisie pour avis.

M. le rapporteur. Avis favorable à cet amendement, qui précise que le délai de transmission du projet de programme de stabilité est d'au moins deux semaines, de manière à assurer au Parlement des conditions de travail correctes.

*La Commission **accepte** l'amendement n° 32 de la commission des finances saisie pour avis, tendant à préciser le délai de transmission du projet de programme de stabilité.*

La Commission est ensuite saisie de l'amendement n° 33 de la commission des finances saisie pour avis.

M. le rapporteur général de la commission des finances. Cet amendement est satisfait par un amendement de la commission des Lois.

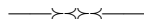
*La Commission **repousse** l'amendement n° 33 de la commission des finances saisie pour avis.*

*Enfin, elle **repousse** les amendements n^{os} 48 de M. Pierre-Alain Muet, 52 et 51 de M. Daniel Garrigue, 34 de la commission des finances saisie pour avis et 65 de Mme Martine Billard.*

Article 13 : *Entrée en vigueur :*

*La Commission **accepte** l'amendement n° 35 de la commission des finances saisie pour avis, destiné à assurer une 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 du projet de loi constitutionnelle.*

La séance est levée à 14 heures 45.



Membres présents ou excusés

Présents. — M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Patrick Devedjian, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Houillon, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. — M. Abdoulatifou Aly, M. Julien Dray, M. Jacques Valax, M. Patrice Verchère

Assistait également à la réunion. — M. Gilles Carrez