



N° 3253

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2011.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

relatif à l'équilibre des finances publiques,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Nicolas SARKOZY,
Président de la République,

PAR M. François FILLON,
Premier ministre,

ET PAR M. Michel MERCIER,
garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le diagnostic sur la situation des finances publiques établi au printemps dernier par Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis démontre que la France est confrontée à des déséquilibres budgétaires de grande ampleur.

Au-delà de l'impact de la récession mondiale de 2008-2009, c'est l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics au cours des trente dernières années, notamment en période de croissance, qui a conduit aux déséquilibres budgétaires actuels.

Cette situation ne peut s'expliquer simplement par la faiblesse de la volonté politique de tel ou tel Gouvernement. Elle démontre que la France souffre d'un problème structurel pour maîtriser ses comptes sur le moyen terme.

Or, la maîtrise de notre endettement et le retour à l'équilibre de nos finances publiques ne représentent pas seulement une nécessité économique. Ils constituent un impératif moral si nous voulons réduire la charge transmise à nos enfants, préserver notre liberté de choix pour la préparation de l'avenir, protéger notre modèle social et garantir notre souveraineté.

Ce problème appelle un renforcement de la gouvernance de nos finances publiques.

Le groupe de travail présidé par Michel Camdessus et institué lors de la première conférence sur le déficit, le 28 janvier 2010, s'est penché sur la question. Le groupe a confirmé l'intérêt d'une réforme constitutionnelle destinée à rendre pleinement effectif l'objectif d'équilibre des comptes défini à l'article 34 de la Constitution.

Le présent projet de loi constitutionnelle renforcera également le rôle de la France vis-à-vis de ses partenaires européens et de l'Union européenne. À cet égard, un projet de directive européenne sur les cadres budgétaires nationaux, actuellement en cours de discussion, vise à renforcer le rôle de la programmation pluriannuelle des finances publiques et des

règles budgétaires nationales. La nécessité d'une convergence économique dans la zone euro nous invite à progresser rapidement dans cette voie.

*

Les dispositions de la présente loi constitutionnelle permettront de conforter la démarche ambitieuse de réduction des déficits engagée par le Gouvernement avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014, dont les lois financières pour 2011 (loi de finances initiale et loi de financement de la sécurité sociale) constituent la première traduction.

Le Gouvernement s'est ainsi fermement engagé à respecter la trajectoire de déficits publics inscrite dans la loi de programmation des finances publiques (6 % en 2011, 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013), quelles que soient les conditions économiques.

En outre, toutes les préconisations du rapport de Michel Camdessus qui pouvaient connaître un début de mise en œuvre à cadre constitutionnel inchangé ont été appliquées sans attendre.

Le Premier ministre a ainsi demandé aux membres du Gouvernement, par circulaire en date du 4 juin 2010, de veiller à ce que l'ensemble des mesures fiscales ou relatives aux recettes de la sécurité sociale figurent en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 complète les règles déjà en vigueur, qu'elles soient relatives aux dépenses (norme budgétaire de l'État, cible d'ONDAM, plafond de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale) ou aux recettes (affectation automatique des surplus au désendettement). Elle fixe, sur la période de programmation, les plafonds de dépense de l'État, globalement mais aussi par mission, ainsi que l'impact annuel minimal des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

*

Dans le cadre proposé par le groupe de travail de Michel Camdessus, le Gouvernement propose d'inscrire dans notre Constitution trois séries de dispositions de nature à modifier de manière radicale la gouvernance de nos finances publiques.

Il s'agit, tout d'abord, de créer un instrument juridique nouveau, les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques » dont les dispositions

auront pour objectif, à un horizon pluriannuel défini, d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. À cette fin, ces lois-cadres pluriannuelles s'imposeront, dans certaines de leurs dispositions, aux textes financiers ordinaires annuels (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale).

Ces dispositions, combinées à des prévisions d'évolution des comptes des autres secteurs des administrations publiques ainsi qu'à des hypothèses économiques soumises au principe de sincérité, permettront de voter une date de retour à l'équilibre des finances publiques et, en cohérence, d'établir l'effort à réaliser sur une période fixe d'au moins trois ans, effort qui s'imposera aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale. Sur le long terme, cette approche permettra un rééquilibrage durable de nos comptes publics, un déficit temporaire devant en effet être accompagné de la définition des voies et moyens d'un retour à l'équilibre.

Il s'agit ensuite d'assurer juridiquement le monopole des lois de 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.

Enfin, il est proposé d'inscrire dans la Constitution le principe d'une transmission systématique à l'Assemblée nationale et au Sénat des programmes de stabilité, avant qu'ils soient adressés à la Commission européenne dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

*

L'**article 1^{er}** modifie l'article 34 de la Constitution.

Il établit d'une part le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour traiter de la fiscalité et des principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale.

Cette règle, d'ores et déjà appliquée par le Gouvernement conformément à la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010, vise à éviter la dispersion des dispositions relatives à la fiscalité et aux recettes de la sécurité sociale dans l'ensemble des textes législatifs et, ainsi, à mieux assurer la cohérence de notre stratégie de prélèvements obligatoires et de finances publiques.

Cet article crée d'autre part la catégorie juridique des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et en détermine les caractéristiques essentielles.

Les lois-cadres programmeront l'évolution de l'ensemble des finances publiques et auront ainsi un champ identique à celui de nos engagements européens en matière de déficits publics. Elles auront donc vocation à traiter des dépenses et des recettes de l'État et de la sécurité sociale, mais aussi des autres composantes des comptes publics qui ne sont pas régies par les lois financières annuelles (finances des collectivités territoriales, de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de retraite, notamment). Ces dispositions se substitueront au pénultième alinéa de l'article 34 qui définit la catégorie des lois de programmation des finances publiques en lien avec l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Cet article dispose que les lois-cadres s'inscrivent dans l'objectif de retour à l'équilibre de nos comptes publics, conformément à nos engagements en matière de redressement des finances publiques.

Une loi organique précisera le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et la période minimale qu'elles couvrent. Elle déterminera aussi celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Il appartiendra donc au législateur organique de statuer sur ces différentes questions.

Le Gouvernement estime que les solutions appropriées sont à cet égard les suivantes.

Les lois-cadres devront recevoir une valeur supérieure aux lois financières ordinaires pour encadrer les composantes de l'évolution des finances publiques qui sont effectivement à la discrétion du Gouvernement et du législateur, à savoir :

– le montant maximum des dépenses de l'État et de la sécurité sociale pour chacune des années de la programmation ;

– l'enveloppe des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires (montant net des baisses ou des hausses d'impôts et de prélèvements sociaux) pour les années de la programmation.

Ces deux catégories de dispositions devront être cohérentes avec nos engagements de retour à l'équilibre des comptes publics, en particulier avec la date de retour à l'équilibre des finances publiques qui figurera dans la loi.

La fongibilité entre plafonds de dépenses et mesures nouvelles en recettes pourra être autorisée afin de garantir au législateur une certaine marge de manœuvre, tout en préservant l'effort global de redressement des finances publiques.

Les autres dispositions auront un caractère programmatique, constituant un engagement politique ne liant pas, juridiquement, le législateur financier ordinaire.

La période couverte par les lois-cadres devra être de trois ans au minimum. Comme l'a indiqué le Président de la République lors de la deuxième conférence sur le déficit, prévoir le vote d'une telle loi-cadre en début de législature, en couvrant une durée de cinq ans, serait adapté au calendrier politique de nos institutions et permettrait de s'engager sur une politique budgétaire valant pour la durée d'une législature.

Dans le cas d'événements exceptionnels ou pour permettre la mise en œuvre de nouvelles orientations politiques, le Gouvernement sera dans l'obligation de demander au législateur de modifier la loi-cadre en vigueur.

Les **articles 2 à 9** du projet de loi constitutionnelle fixent la procédure d'adoption des lois-cadres, dans ses aspects qui requièrent une modification de la Constitution.

L'**article 2**, compte tenu du lien étroit existant entre les nouvelles lois-cadres et les lois financières, transpose la disposition actuellement prévue par la Constitution pour le vote des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à l'article 39 en conférant un droit de priorité d'examen des projets de lois-cadres à l'Assemblée nationale.

L'**article 3** vise à aligner à l'article 42 de la Constitution le régime des lois-cadres sur celui des lois financières annuelles. Il précise que la discussion en séance des projets de loi-cadre s'effectue à partir du texte du Gouvernement et ne prévoit pas de délai impératif entre le dépôt ou la transmission et l'examen du texte par une assemblée.

L'**article 4** crée un article 46-1 qui renvoie à une loi organique le soin de fixer les conditions d'adoption des lois-cadres. Cet article donne

également la faculté au Gouvernement de mettre en œuvre, pour le vote de la loi-cadre, les dispositions spéciales de l'article 47, deuxième alinéa, applicables au vote des projets de loi de finances (délais fixé à l'Assemblée nationale et au Sénat pour statuer ; renvoi possible du texte à la commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque chambre). Ces dispositions doivent en particulier permettre d'harmoniser la modification de la loi-cadre en vigueur avec l'adoption d'une loi de finances rectificative qui serait rendue nécessaire par des circonstances imprévues.

Les **articles 5 et 6** complètent respectivement les articles 47 et 47-1 de la Constitution pour subordonner l'adoption définitive d'une loi de finances de l'année, d'une loi de finances rectificative ou d'une loi de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre. Ces dispositions visent à ce qu'il ne soit pas possible de voter l'un de ces textes en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques en vigueur incluant l'année sur laquelle porte la loi de finances ou de financement. Le 3° de l'article 5 précise en outre les conditions de perception des impôts et d'ouverture des crédits en l'absence de loi-cadre applicable à l'année concernée.

À l'instar de ce qui est prévu pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale aux articles 48 et 49 de la Constitution, l'**article 7** précise que les lois-cadres sont inscrites à l'ordre du jour parlementaire par priorité et l'**article 8** dispose que les lois-cadres ne donnent pas lieu à limitation de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

L'**article 9** modifie le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution. Il prévoit un contrôle de droit, par le Conseil constitutionnel, de la conformité à la Constitution des lois-cadres. Ce contrôle de droit apparaît nécessaire, s'agissant de lois qui ont, à l'instar des lois organiques, dans certaines de leurs dispositions tout du moins, une valeur juridique supérieure à celle des lois financières annuelles. Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le contrôle s'exercera sur la conformité des lois-cadres à la Constitution elle-même, mais aussi à la loi organique qui sera prise en application de la présente loi constitutionnelle.

L'**article 10** reprend, pour les projets de lois-cadres d'équilibre des finances publiques, la possibilité offerte au Gouvernement de consulter le Conseil économique, social et environnemental pour les actuels projets de loi de programmation des finances publiques en application de l'article 70 de la Constitution.

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.

L'**article 12** impose, en créant un nouvel article 88-8, la transmission à l'Assemblée nationale et au Sénat du projet de programme de stabilité avant son envoi à la Commission européenne. Cette disposition donne une base constitutionnelle à l'association du Parlement à la nouvelle procédure de « semestre européen », en amont de l'envoi du programme de stabilité à la Commission fin avril. Concrètement, les projets de programme de stabilité seront transmis au Parlement aux alentours du 15 avril. Les assemblées auront la faculté d'adopter des résolutions portant sur les projets de programme de stabilité, conformément à l'article 34-1 de la Constitution. Le Gouvernement aura la faculté de faire une déclaration, suivie ou non d'un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

L'**article 13** précise que 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. Dans l'attente, les dispositions actuelles relatives aux lois de programmation des finances publiques demeureront applicables.

Les dispositions relatives au monopole des lois financières pour traiter de la fiscalité et des principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale, ainsi que celles relatives à la transmission au Parlement du projet de programme de stabilité, entreront en vigueur dès la publication de la loi constitutionnelle.

PROJET DE LOI

Le Président de la République,

Sur la proposition du Premier ministre,

Vu l'article 89 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à l'équilibre des finances publiques, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

- ① L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Au cinquième alinéa, les mots : « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » sont supprimés ;
- ③ 2° Le dix-septième alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :
- ④ « – du droit du travail, du droit syndical et, sous réserve du vingtième alinéa, de la sécurité sociale. » ;
- ⑤ 3° Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale.

- ⑦ « Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, la période minimale qu'elles couvrent et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. » ;
- ⑧ 4° L'avant-dernier alinéa est supprimé.

Article 2

- ① Au deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, la deuxième phrase est remplacée par la phrase suivante :
- ② « Les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. »

Article 3

- ① L'article 42 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, après les mots : « des projets de révision constitutionnelle, » sont insérés les mots : « des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, » ;
- ③ 2° Au dernier alinéa, après les mots : « ne s'applique pas non plus » sont insérés les mots : « aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».

Article 4

- ① Après l'article 46 de la Constitution, il est inséré un article 46-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 46-1.* – Le Parlement vote les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques dans les conditions prévues par une loi organique. Si le Gouvernement le décide, il est fait application de la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 47. »

Article 5

- ① L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Il ne peut être adopté définitivement de loi de finances en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée. » ;
- ④ 2° Dans la première phrase du deuxième alinéa, après les mots : « dépôt d'un projet » sont insérés les mots : « de loi de finances » ;
- ⑤ 3° Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑥ « Il est procédé de même en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée. »

Article 6

- ① L'article 47-1 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Il ne peut être adopté définitivement de loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée. » ;
- ④ 2° Dans la première phrase du deuxième alinéa, après les mots : « dépôt d'un projet » sont insérés les mots : « de loi de financement de la sécurité sociale ».

Article 7

Au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, après les mots : « l'examen » sont insérés les mots : « des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».

Article 8

Au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, après les mots : « d'un projet » sont insérés les mots : « de loi-cadre d'équilibre des finances publiques, ».

Article 9

Au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après les mots : « les lois organiques » sont insérés les mots : « et les lois-cadres d'équilibre des finances publiques ».

Article 10

Dans la deuxième phrase de l'article 70 de la Constitution, les mots : « projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques » sont remplacés par les mots : « projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques ».

Article 11

- ① L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, les mots : « de toutes natures » sont remplacés par les mots : « de toute nature » et les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « la loi de finances » ;
- ③ 2° Au quatrième alinéa, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « la loi de finances ».

Article 12

- ① Après l'article 88-7 de la Constitution, il est inséré un article 88-8 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 88-8.* – Le Gouvernement adresse à l'Assemblée nationale et au Sénat, 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. »

Article 13

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

- ② Le 4° de l'article 1^{er} de la présente loi constitutionnelle entre en vigueur dans les mêmes conditions.

Fait à Paris, le 16 mars 2011.

Signé : Nicolas SARKOZY

Par le Président de la République :

Le Premier ministre

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :

*Le garde des sceaux, ministre de la justice
et des libertés*

Signé : Michel MERCIER

