

N° 578

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2011

## AVIS

PRESENTE

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi constitutionnelle,*  
ADOpte PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, *relatif à l'équilibre des finances publiques,*

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur

---

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Mugette Dini, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mmes Annie David, Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Milon, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, Anne-Marie Payet, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Roselle Cros, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Gérard Dériot, Mme Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Mme Valérie Létard, M. Jean-Louis Lorrain, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, André Villiers.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) :** 3253, 3329, 3330, 3333 et T.A. 655

**Sénat :** 499 et 568 (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES : DES INCANTATIONS AUX ACTES</b> .....	7
A. L'ÉQUILIBRE : UNE NOTION PROGRESSIVEMENT AFFIRMÉE DANS LE CHAMP DES FINANCES SOCIALES.....	7
B. DES DÉFICITS DES COMPTES SOCIAUX DEVENUS INSOUTENABLES AVEC LA CRISE ÉCONOMIQUE.....	8
C. LES TRAVAUX ISSUS DES CONFÉRENCES SUR LES DÉFICITS PUBLICS : LA NÉCESSITÉ DE NOUVEAUX INSTRUMENTS JURIDIQUES.....	9
1. <i>Le rapport sur la situation des finances publiques</i> .....	10
2. <i>Le rapport sur la réalisation de l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques</i> .....	11
<b>II. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CRÉER DES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET CONFÉRER AUX LOIS FINANCIÈRES UN MONOPOLE EN MATIÈRE DE RECETTES FISCALES ET SOCIALES</b> .....	14
A. LA CRÉATION DE LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES .....	14
B. L'INSTAURATION D'UN MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN MATIÈRE D'IMPOSITIONS DE TOUTE NATURE ET DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE .....	15
C. LA TRANSMISSION AUX ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES DU PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ .....	16
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POUR DES RÈGLES DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE RESPECTUEUSES DES DROITS DU PARLEMENT</b> .....	18
A. L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES EST LA CONDITION DE LA SAUVEGARDE DU MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS.....	18
B. L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES NE DOIT PAS FORCÉMENT PASSER PAR L'ABAISSEMENT DU PARLEMENT .....	19
C. LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DOIT ÊTRE PLEINEMENT PRISE EN COMPTE DANS LE NOUVEAU DISPOSITIF .....	21
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	23
• <i>Article 1<sup>er</sup> (art. 34 de la Constitution) Lois-cadres d'équilibre des finances publiques - Monopole de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de ressources de la sécurité sociale</i> .....	23

• Article 2 (art. 39 de la Constitution) <b>Soumission des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques en premier lieu à l'Assemblée nationale</b> .....	32
• Article 2 bis (art. 41 de la Constitution) <b>Irrecevabilité des propositions et amendements relevant du domaine réservé aux lois financières</b> .....	33
• Article 3 (art. 42 de la Constitution) <b>Discussion en séance publique sur le texte du Gouvernement - Absence de délai minimal d'examen</b> .....	35
• Article additionnel après l'article 3 (art. 43 de la Constitution) <b>Renvoi pour examen des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à une commission spéciale</b> .....	37
• Article 4 (art. 46-1 nouveau de la Constitution) <b>Vote des lois-cadres d'équilibre des finances publiques</b> .....	38
• Article 5 (art. 47 de la Constitution) <b>Subordination de l'adoption des lois de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	39
• Article 6 (art. 47-1 de la Constitution) <b>Subordination de l'adoption des lois de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	42
• Article 6 bis (art. 47-2 de la Constitution) <b>Assistance de la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution des lois-cadres d'équilibre des finances publiques</b> .....	45
• Article 7 (art. 48 de la Constitution) <b>Inscription à l'ordre du jour des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	46
• Article 8 (art. 49 de la Constitution) <b>Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	47
• Article 9 (art. 61 de la Constitution) <b>Contrôle de constitutionnalité de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	48
• Article 9 bis (art. 61-2 (nouveau) de la Constitution) <b>Vérification du respect du domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale</b> .....	50
• Article 10 (art. 70 de la Constitution) <b>Consultation du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques</b> .....	52
• Article 11 (art. 72-2 de la Constitution) <b>Monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale et de transfert de ressources accompagnant les transferts de compétences aux collectivités territoriales</b> .....	53
• Article 12 (art. 88-8 (nouveau) de la Constitution) <b>Transmission au Parlement des projets de programme de stabilité</b> .....	55
• Article 13 <b>Entrée en vigueur</b> .....	58
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	61
<b>I. AUDITION</b> .....	61
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS</b> .....	70
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	81

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est invité à examiner le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques. Ce texte essentiel tend à inscrire dans la Constitution l'existence de lois-cadres d'équilibre des finances publiques destinées à assurer progressivement le retour à l'équilibre et ayant une portée contraignante pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Il tend en outre à conférer aux lois financières un monopole en matière d'impositions de toute nature et de recettes de la sécurité sociale.

Chargée de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale (soit plus de 425 milliards d'euros de recettes et près de 450 milliards de dépenses en 2011), votre commission des affaires sociales a jugé légitime de se saisir pour avis du projet de loi, renvoyé pour examen à la commission des lois.

Si elle approuve pleinement la mise en place de normes contraignantes destinées à accompagner le retour à l'équilibre des finances publiques, votre commission estime que la réalisation de cet objectif ambitieux ne doit pas s'accomplir au prix de mesures qui entraveraient le travail du Parlement.



## **I. L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES : DES INCANTATIONS AUX ACTES**

La France s'est trop longtemps accommodée d'un niveau élevé de ses déficits publics et n'a en particulier pas pris les mesures de redressement nécessaires dans les périodes de conjoncture favorable. Dans ces conditions, elle a abordé la crise économique et financière survenue à la fin de l'année 2008 dans une situation de grande vulnérabilité.

Si des mesures de redressement tangibles ont déjà été prises, la mise en place de nouveaux instruments de maîtrise durable des déficits des finances publiques apparaît nécessaire.

### ***A. L'ÉQUILIBRE : UNE NOTION PROGRESSIVEMENT AFFIRMÉE DANS LE CHAMP DES FINANCES SOCIALES***

Si l'équilibre est un élément essentiel de la construction du budget de l'Etat depuis très longtemps, à travers le vote de l'article d'équilibre des lois de finances, il ne s'est imposé que récemment dans le champ de la sécurité sociale.

Lors de la révision constitutionnelle du 22 février 1996<sup>1</sup>, les nouvelles lois relatives aux finances sociales devaient être intitulées « lois d'équilibre de la sécurité sociale ». Mais au terme des travaux parlementaires, la dénomination de « lois de financement de la sécurité sociale » a été retenue.

Néanmoins, la notion d'équilibre a été inscrite au sein de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier* ».

Les dispositions de la loi organique du 22 juillet 1996, destinée à préciser le contenu des lois de financement et leurs conditions d'adoption, n'ont pas permis de faire apparaître des soldes dans le dispositif des lois de financement.

Par la suite, plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont fait valoir l'importance de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Dans sa décision du 20 mars 1997 sur la loi créant les plans d'épargne retraite, le Conseil a ainsi précisé que la détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale était réservée aux lois de financement et que ces conditions ne sauraient être affectées par des charges nouvelles résultant de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences n'auraient pu être prises en compte au préalable par une loi de financement.

---

<sup>1</sup> *Qui a créé les lois de financement de la sécurité sociale.*

Cette approche s'est trouvée confirmée avec le vote de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 qui a constitué un progrès décisif. La mise en place de tableaux d'équilibre par branche a permis de transposer aux finances sociales la logique de l'article d'équilibre des lois de finances.

La loi de financement de la sécurité sociale faisant simultanément office de « loi de règlement » et de « loi rectificative », les tableaux d'équilibre concernent non seulement l'exercice à venir mais également l'exercice clos et l'exercice en cours.

La loi organique a parallèlement développé la programmation pluriannuelle en faisant apparaître, au sein de l'annexe B jointe aux projets de loi de financement, l'évolution de l'équilibre pour les trois exercices suivant celui sur lequel porte la loi de financement.

A son tour, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré la notion d'équilibre des finances publiques tout en développant la dimension pluriannuelle de la programmation. Elle a institué les lois de programmation des finances publiques chargées de définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » et qui doivent « *s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Malgré ces consolidations successives, la dimension impérative des dispositions relatives à l'équilibre des finances publiques demeure insuffisante et celles-ci n'ont pas encore permis de progrès significatif dans la réduction des déficits.

#### ***B. DES DÉFICITS DES COMPTES SOCIAUX DEVENUS INSOUTENABLES AVEC LA CRISE ÉCONOMIQUE***

Alors qu'en 2002, le déficit du régime général de la sécurité sociale n'était encore que de 3,5 milliards, il s'est stabilisé autour de 10 milliards entre 2003 et 2008 à la suite du ralentissement économique de 2002-2003.

Au moment où s'observait un début de redressement des comptes, la crise est venue balayer toutes les prévisions et la trajectoire de réduction des déficits. A la fin de l'année 2009, le déficit du régime général de la sécurité sociale atteignait 20,3 milliards d'euros, soit pratiquement le double de ce qui était initialement prévu. En 2010, il progressait encore pour dépasser 23 milliards. 2011 devrait marquer le début d'un reflux, sous l'effet combiné de l'amélioration de la conjoncture et des mesures nouvelles adoptées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale.

Face à cette situation dangereuse, les pouvoirs publics ne sont pas restés inertes et des mesures volontaristes ont été prises pour endiguer des déficits qui menacent la pérennité même de la sécurité sociale.

• La loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a ainsi organisé la **reprise de 130 milliards d'euros de dette par la Cades**, soit presque autant que la dette transférée à cette caisse depuis sa création. Ce transfert de dette a été accompagné d'un plan de financement en trois volets :

- un allongement de la durée de vie de la Cades, dont le terme, auparavant fixé à 2021, devrait être atteint en 2025 ;

- l'affectation à la Cades de recettes nouvelles ;

- la mobilisation du fonds de réserve pour les retraites.

• Par ailleurs, conformément aux préconisations formulées depuis longtemps par votre commission, la loi de financement pour 2011 a engagé une action de réduction des **niches sociales**.

• Enfin, des réformes véritablement structurelles ont été entreprises.

Pour la branche vieillesse, la **réforme des retraites** du 9 novembre 2010 infléchit durablement les tendances préoccupantes de l'évolution financière des régimes concernés en mettant en œuvre quatre priorités :

- l'augmentation de la durée d'activité ;

- le rapprochement des régimes publics et privés ;

- le renforcement de certains mécanismes de solidarité ;

- la définition de nouveaux outils de pilotage et d'amélioration de l'information en direction des assurés.

Pour l'assurance maladie, les **nouvelles règles de suivi de l'Ondam** ont permis en 2010, pour la première fois depuis 1997, le respect de l'objectif d'une progression de 3 % seulement. La mise en œuvre des préconisations du rapport Briet devrait permettre de pérenniser cette maîtrise renforcée de l'Ondam.

### ***C. LES TRAVAUX ISSUS DES CONFÉRENCES SUR LES DÉFICITS PUBLICS : LA NÉCESSITÉ DE NOUVEAUX INSTRUMENTS JURIDIQUES***

Le 28 janvier 2010, le Président de la République réunissait une conférence sur le déficit. Celle-ci a décidé le lancement d'importants travaux destinés à préparer des décisions en vue de résorber les déficits. La conférence a en particulier confié à Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis l'établissement d'un rapport sur la situation des finances publiques et a institué un groupe de travail présidé par Michel Camdessus, chargé d'avancer des propositions visant à poser les bases pérennes d'une nouvelle gouvernance des finances publiques.

Les conclusions de la seconde session de la conférence sur le déficit, tenue le 20 mai 2010, ont conduit ce groupe de travail à faire porter sa réflexion sur une réforme constitutionnelle qui prévoirait « *que chaque Gouvernement issu des urnes s'engage juridiquement, pour cinq ans, sur une*

*trajectoire impérative de solde structurel, ainsi que sur la date à laquelle l'équilibre des finances des administrations publiques doit être atteint. Elle permettrait de soumettre au vote du Parlement les engagements du pays en matière de finances publiques vis-à-vis de ses partenaires européens. Elle confierait enfin à la loi de finances compétence exclusive sur les dispositions fiscales ».*

## **1. Le rapport sur la situation des finances publiques**

Le rapport établi en avril 2010 par Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis dresse un constat sans complaisance ni excès de dramatisation sur la situation des finances publiques :

*« La France se trouve aujourd'hui confrontée à des déséquilibres budgétaires de grande ampleur. L'intensité de la récession mondiale explique pour une large part l'ampleur de ces déficits. Elle ne laisse augurer qu'un retour très progressif à des conditions économiques plus normales, associé à une certaine atonie des recettes sociales et fiscales.*

*« Il ne faut donc pas attendre du seul retour à la croissance la restauration de nos finances publiques. Comme l'illustrent, par ailleurs, les graves perturbations qui affectent aujourd'hui les marchés financiers, les déficits publics constituent sans doute aujourd'hui un frein au rétablissement de nos économies. Ils suscitent des réflexes de précaution et des inquiétudes qui risquent de peser durablement sur la demande des ménages et des entreprises, si les premiers signes d'une remise sous contrôle des comptes publics ne sont pas rapidement perceptibles.*

*« Mais, au-delà de la crise, c'est l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics, au cours des trente dernières années qui est en cause. Alors qu'à la fin des années 70, nos finances publiques étaient encore parmi les plus saines, leur situation s'est ensuite dégradée, comme en témoigne la montée ininterrompue du poids de la dette publique dans le PIB.*

*« La France s'est ainsi présentée dans cette crise avec des finances publiques relativement fragiles, résultat de trente années de déficits accumulés. De manière emblématique, les périodes de haute conjoncture n'ont pas été utilisées, en France, pour réduire sérieusement les déficits publics comme d'autres nations ont su le faire ».*

En ce qui concerne spécifiquement les finances sociales, le rapport retrace l'évolution des dépenses de sécurité sociale entre 1981 et 2008. Sur cette période, la part des dépenses de santé dans le PIB est passée de 6,8 % à 8 %. De leur côté, les prestations au titre de la vieillesse-survie constituent le premier poste de dépenses sociales, avec une part dans le PIB de 12,5 % en 2008 contre 9,7 % en 1981.

Face à cette augmentation des dépenses, le besoin de financement additionnel a été en partie comblé par le recours à une fiscalisation progressive de la ressource, marquée notamment par la création de la CSG en 1991. Les efforts engagés pour redresser la situation des comptes sociaux ont été insuffisants avant même la survenance de la crise malgré une amélioration nette du solde structurel entre 2004 et 2008.

La crise économique et financière est venue creuser considérablement le déficit de la sécurité sociale et, en conséquence, la dette sociale. Or, le vieillissement de la population va peser sur les finances publiques au cours des décennies à venir.

Le rapport Champsaur-Cotis a le grand mérite de montrer qu'en l'absence d'action résolue en faveur de la maîtrise des déficits, la dérive de la dette publique se poursuivrait. **Ainsi, dans l'hypothèse où le terrain perdu en termes de croissance serait intégralement rattrapé en dix ans du fait d'une croissance très vigoureuse (2,6 % par an), la dette publique atteindrait cent dix points de PIB à l'issue de la période.**

Un effort conséquent de réduction des déficits est donc indispensable pour simplement stabiliser la dette à l'horizon 2020.

## **2. Le rapport sur la réalisation de l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques**

Le groupe de travail présidé par Michel Camdessus a été chargé par le Premier ministre de formuler des propositions pour mieux assurer, dans le cadre de la gouvernance budgétaire et financière, le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans la Constitution depuis la révision du 23 juillet 2008.

Le groupe de travail a mis en évidence l'existence de « *chaînon manquant* » dans l'ordre financier dont s'est doté la France :

- manque d'une règle assurant la primauté de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre sur les lois financières annuelles ;

- absence d'un instrument permettant de soumettre aux délibérations et au vote du Parlement les engagements européens ;

- portée limitée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières ;

- archaïsme des méthodes de prise en compte des fluctuations conjoncturelles ;

- contradiction entre la nécessaire discipline des procédures d'adoption des lois financières et la dispersion des sources d'initiative à leur propos ;

- indétermination de la date à laquelle l'objectif d'équilibre doit être atteint ;

- insuffisance des moyens propres à garantir la sincérité des lois financières ;

- inadaptation des moyens de coordination au service d'une approche globale des finances publiques ; vulnérabilité des décisions fiscales et budgétaire aux initiatives ou innovations tendant à les contourner.

Le groupe de travail a, en conséquence, formulé d'importantes propositions :

- pour assurer le retour à l'équilibre des comptes, il a préconisé la création d'une nouvelle catégorie de normes, **les lois-cadres de programmation des finances publiques**, dont certaines dispositions s'imposeraient à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale ;

- il a en outre proposé de conférer une **compétence exclusive aux lois financières pour l'adoption de toutes les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires**, afin de remédier à l'insuffisante discipline des processus d'adoption des mesures fiscales et des mesures affectant les recettes de la sécurité sociale ;

- pour rapprocher les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, le groupe de travail a suggéré :

- de rendre impératif, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, le **débat sur les prélèvements obligatoires** prévu par l'article 52 de la Lolf ;

- d'aménager l'**organisation des débats parlementaires** pour permettre un enchaînement des discussions portant sur les volets recettes du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- de plafonner dans la Lolfss les **autorisations annuelles d'emprunt de trésorerie** données par la loi de financement de la sécurité sociale à l'Acoss et à d'autres régimes, afin de créer une contrainte financière plus directe et plus forte en vue du respect des prévisions de solde ;

- le rapport préconise également de protéger les décisions financières contre les initiatives tendant à les contourner en **améliorant l'évaluation du coût ou du rendement pluriannuel des mesures de baisse ou de hausse des prélèvements obligatoires** et en **limitant le recours à l'emprunt des opérateurs** bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ;

- enfin, le groupe de travail a proposé d'**étendre le champ des interventions de la Cour des comptes** en cours d'exercice, afin d'identifier un éventuel écart significatif entre prévisions et exécution en cours d'année.

Deux pistes de travail du groupe n'ont pas recueilli l'unanimité en son sein : la mise en place d'un groupe d'experts de haute compétence pour garantir la qualité et la sincérité de l'information fournie en appui des délibérations budgétaires ; la détermination par la loi organique de la date du retour à l'équilibre des finances publiques.

**La réforme aujourd'hui proposée au Sénat tend à mettre en œuvre les préconisations essentielles du rapport du groupe de travail.**

## **II. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CRÉER DES LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET CONFÉRER AUX LOIS FINANCIÈRES UN MONOPOLE EN MATIÈRE DE RECETTES FISCALES ET SOCIALES**

Le contenu du projet de loi constitutionnelle est largement inspiré des propositions du rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus. Il est construit autour de trois dispositions essentielles :

- la création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques, dont certaines mesures s'imposeraient aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;

- l'introduction d'un monopole de la loi de finances et de la loi de financement pour traiter des impositions de toute nature et des autres recettes de la sécurité sociale ;

- la transmission aux assemblées parlementaires du projet de programme de stabilité avant son envoi à la Commission européenne.

### ***A. LA CRÉATION DE LOIS-CADRES D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES***

La novation la plus importante proposée dans le projet de loi constitutionnelle est la création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui viendraient se substituer aux lois de programmation des finances publiques.

L'**article 1<sup>er</sup>** du projet tend à modifier l'article 34 de la Constitution pour prévoir que 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.

Si le projet initial renvoyait à une loi organique le soin de préciser le contenu des lois-cadres, 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, l'Assemblée nationale a souhaité renforcer la portée contraignante de ces dispositions.

Elle a en particulier prévu que les lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale devraient être compensés dans les conditions prévues par une loi organique.

L'Assemblée nationale a en outre prévu que les lois-cadres devraient couvrir une période d'au moins trois ans.

Les articles 2 à 9 tendent à modifier la Constitution pour fixer certaines modalités d'examen des lois-cadres d'équilibre des finances publiques ou opérer des coordinations. Ils prévoient en particulier :

- l'examen des projets de loi-cadre en premier lieu par l'Assemblée nationale (**article 3**) ;

- le vote des projets de loi-cadre dans les conditions prévues par une loi organique (**article 4**) ;

- l'impossibilité d'adopter définitivement une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné (**articles 5 et 6**) ;

- l'inscription prioritaire des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à l'ordre du jour parlementaire (**article 7**) ;

- la possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques (**article 8**) ;

- la soumission obligatoire des lois-cadres d'équilibre des finances publiques au Conseil constitutionnel (**article 9**) ;

- la soumission obligatoire des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale au Conseil constitutionnel pour qu'il se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques (**article 9**).

#### ***B. L'INSTAURATION D'UN MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN MATIÈRE D'IMPOSITIONS DE TOUTE NATURE ET DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE***

Outre la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, l'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi constitutionnelle établit un **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.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, « *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* ».

**Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale, ce dispositif a suscité d'importantes réserves puisque le rapporteur de la commission des lois comme le rapporteur**

**pour avis de la commission des affaires sociales ont proposé sa suppression, tandis que le rapporteur pour avis de la commission des finances envisageait un mécanisme alternatif comportant la création de lois de prélèvements obligatoires.**

L'Assemblée nationale a néanmoins adopté sans modification les dispositions établissant le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de recettes de la sécurité sociale, tout en le complétant par deux articles nouveaux :

- l'**article 2 bis** crée une procédure d'irrecevabilité applicable aux propositions et amendements qui méconnaîtraient le monopole des lois financières identique à celle déjà prévue par l'article 41 de la Constitution pour permettre au Gouvernement de préserver le domaine du règlement. Le Gouvernement comme le Président de chaque assemblée pourraient en conséquence soulever à tout moment l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement qui ne respecterait pas le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ;

- l'**article 9 bis**, inséré dans le projet de loi à l'initiative du Gouvernement, tend à imposer au Conseil constitutionnel de « *vérifier la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale* ».

#### **C. LA TRANSMISSION AUX ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES DU PROJET DE PROGRAMME DE STABILITÉ**

L'**article 12** du projet de loi constitutionnelle prévoit la transmission à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant leur envoi aux institutions de l'Union européenne, des projets de programme de stabilité établis au titre de la coordination des politiques économiques des Etats membres de l'Union européenne.

Les programmes de stabilité ont été conçus, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance de 1997, comme des outils de surveillance multilatérale des politiques économiques et sont transmis chaque année par les Etats membres de la zone euro à la Commission européenne.

Jusqu'à cette année, le programme de stabilité était adressé en fin d'année aux institutions européennes et le Parlement n'était pas en mesure de prendre utilement connaissance de ce document. A partir de 2011, la transmission des programmes de stabilité est avancée au mois d'avril dans le cadre de la nouvelle procédure de « semestre européen ».

L'inscription dans la Constitution de la transmission du projet de programme de stabilité aux assemblées parlementaires est davantage une consécration qu'une innovation complète, dès lors que la loi de programmation des finances publique pour les années 2011 à 2014 prévoit déjà cette transmission.

L'Assemblée nationale a souhaité que la transmission du document aux assemblées intervienne deux semaines au moins avant qu'il ne soit adressé aux autorités européennes. Elle a en outre prévu que le projet de programme serait renvoyé pour avis à l'une des commissions permanentes et qu'à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, il ferait l'objet d'un débat en séance publique et d'un vote sans engager la responsabilité du Gouvernement.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POUR DES RÈGLES DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE RESPECTUEUSES DES DROITS DU PARLEMENT**

#### ***A. L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES EST LA CONDITION DE LA SAUVEGARDE DU MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS***

La commission des affaires sociales approuve l'inscription dans la Constitution d'une règle d'équilibre des finances publiques.

Si des déséquilibres temporaires doivent être possibles dans des situations particulières, notamment en cas de crise économique et financière, la situation que connaît la France depuis de nombreuses années ne peut perdurer.

En ce qui concerne les finances sociales, si les comptes de la sécurité sociale avaient été proches de l'équilibre au moment de la crise de 2008-2009, les pertes de recettes qui en ont résulté auraient pu être surmontées beaucoup plus aisément. L'existence d'un déficit structurel de 10 milliards d'euros avant la survenance de la crise rend d'autant plus difficile le retour à l'équilibre.

**Un déficit de la sécurité sociale qui se stabiliserait durablement au niveau actuel, supérieur à 20 milliards d'euros, menacerait assurément la pérennité de la sécurité sociale.**

Dans ces conditions, la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui auront une portée contraignante à l'égard des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, constituera un progrès incontestable. Elle permettra de déterminer un horizon de retour à l'équilibre et une **trajectoire** permettant d'atteindre cet objectif. Les pouvoirs publics seront contraints par ces dispositions, dont le contrôle sera assuré par le Conseil constitutionnel.

Certes, les lois-cadres pourront éventuellement être modifiées et aucun instrument juridique ne peut à lui seul garantir le retour à l'équilibre : en constitue l'illustration le récent exemple de l'allongement de la durée de vie de la Cades que n'a pu empêcher l'existence d'une disposition organique exigeant que toute reprise de dette soit assortie de l'attribution à la caisse de ressources lui permettant de ne pas reporter son échéance.

Toutefois, il sera extrêmement difficile à un Gouvernement de proposer une modification de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques votée par le Parlement en dehors de circonstances exceptionnelles, compte tenu des règles posées par le projet de loi constitutionnelle et de la portée des futures lois-cadres.

**C'est pourquoi votre commission des affaires sociales est favorable à la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et à l'attribution à ces lois d'un caractère contraignant pour la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.**

Elle approuve également les dispositions relatives à la transmission aux assemblées des projets de programme de stabilité et souhaite pouvoir rendre un avis sur les mesures de ce projet de programme relatives aux finances sociales.

***B. L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES NE DOIT PAS FORCÉMENT PASSER PAR L'ABAISSEMENT DU PARLEMENT***

Si la commission des affaires sociales est résolument engagée en faveur du rétablissement de l'équilibre des comptes sociaux et qu'elle plaide régulièrement, y compris parfois contre l'avis du Gouvernement, pour l'adoption de mesures énergiques d'augmentation des recettes comme de réduction des dépenses qui permettraient d'atteindre cet objectif, elle ne souhaite pas que la poursuite de cet objectif se traduise par la **création d'entraves nouvelles au travail parlementaire.**

A cet égard, elle estime que le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de recettes de la sécurité sociale présenterait de très sérieux inconvénients :

- **le Parlement ne pourrait plus appréhender les réformes dans leur globalité**, les conséquences financières de celles-ci étant systématiquement renvoyées aux lois financières. Une telle pratique réduirait considérablement l'intérêt du débat parlementaire et obligerait les assemblées à se prononcer sans connaître précisément l'ensemble des éléments constitutifs d'une réforme ;

- **l'initiative parlementaire serait drastiquement limitée** par ce dispositif qui viendrait s'ajouter à la contrainte de l'article 40 de la Constitution et à l'irrecevabilité des cavaliers budgétaires et des cavaliers sociaux ;

- **aucune discussion parlementaire sur la fiscalité ou les ressources de la sécurité sociale ne pourrait avoir lieu en dehors du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale**, alors que les conditions d'examen de ces projets sont particulièrement encadrées : discussion en premier lieu par l'Assemblée nationale, délais d'examen étroitement définis ; une seule lecture dans chaque assemblée...

Il convient de rappeler que la très grande majorité des mesures relatives aux impositions et aux autres recettes de la sécurité sociale figurent d'ores et déjà au sein des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et que, lorsqu'il en est allé autrement au cours des dernières années, ce fut très souvent à l'initiative du Gouvernement.

Dans ces conditions, votre commission est défavorable à l'introduction d'un monopole qui entraverait le travail parlementaire.

Pour autant, la préoccupation qui sous-tend les dispositions proposées mérite d'être prise en considération. Au cours des dernières années, trop de mesures votées dans d'autres lois que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont venues porter atteinte aux équilibres prévus par ces lois et ont parfois restreint les recettes pérennes de la sécurité sociale.

Le 22 janvier 2008, à l'initiative de Nicolas About, alors président de la commission des affaires sociales, et de votre rapporteur général, le Sénat a adopté une proposition de loi organique visant précisément à éviter un « mitage » des recettes de la sécurité sociale en dehors du cadre de la loi de financement.

*Cette proposition de loi organique prévoyait en conséquence que « les mesures de réduction et d'exonération de cotisations affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que les modifications apportées à ces mesures deviennent caduques au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle où elles ont été adoptées si elles n'ont pas été approuvées par une loi de financement de la sécurité sociale »<sup>1</sup>.*

Votre rapporteur général avait donc pensé initialement proposer un amendement étendant cette proposition à l'ensemble des mesures concernant les impositions de toute nature et les autres recettes de la sécurité sociale.

Toutefois, la commission des lois, saisie au fond du projet de loi constitutionnelle, a bien voulu s'inspirer de cette proposition tout en préférant retenir une entrée en vigueur conditionnée par l'approbation en loi de finances ou de financement plutôt qu'une caducité faute d'approbation en loi de finances ou de financement.

Ce choix répondant parfaitement aux objectifs recherchés par votre commission, celle-ci a adopté un **amendement identique à celui de la commission saisie au fond subordonnant l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux impositions de toute nature et aux autres recettes de la sécurité sociale à une approbation en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale.**

Ainsi, il sera vérifié, dans le cadre de l'examen des lois financières, que les mesures votées en cours d'année ne remettent pas en cause les règles définies par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

**Un tel dispositif permet d'obtenir rigoureusement les mêmes résultats que le monopole des lois financières sans porter atteinte à l'initiative parlementaire et à la cohérence des travaux des assemblées.**

---

<sup>1</sup> Proposition de loi organique de Nicolas About, alors président de la commission et Alain Vasselle, rapporteur général, n° 51 (session ordinaire de 2007-2008) adoptée par le Sénat le 22 janvier 2008.

L'argument opposé à cette proposition consiste à estimer qu'il serait particulièrement difficile de revenir sur des dispositions que le Parlement viendrait d'adopter. Sans doute cette objection serait-elle recevable dans l'hypothèse où les mesures ainsi adoptées entreraient en vigueur immédiatement car leur remise en cause quelques mois plus tard laisserait nécessairement un sentiment de profonde incohérence. Néanmoins, le dispositif proposé par votre rapporteur général permet de lever cette difficulté. Dès lors que les dispositions adoptées dans d'autres lois que les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale ne pourront entrer en vigueur qu'une fois approuvées par une loi financière, chacun sera conscient que le vote d'une disposition fiscale ne suffira pas à la rendre applicable et que sa compatibilité avec la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques devra être vérifiée à l'occasion d'un projet de loi de finances ou financement.

Par cohérence avec sa décision d'écarter le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions et de recettes de la sécurité sociale, votre commission a adopté des amendements de suppression des articles 2 *bis* et 9 *bis*, insérés dans le projet de loi par l'Assemblée nationale et tendant à prévoir une procédure d'irrecevabilité des propositions et amendements ne respectant pas le monopole, que le Gouvernement pourrait utiliser de manière discrétionnaire, tout en l'assortissant d'une obligation pour le Conseil constitutionnel d'annuler les dispositions qui porteraient atteinte au monopole.

### ***C. LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DOIT ÊTRE PLEINEMENT PRISE EN COMPTE DANS LE NOUVEAU DISPOSITIF***

Votre commission des affaires sociales s'inquiète de certaines dispositions du projet de loi, qui pourraient cantonner la loi de financement de la sécurité sociale dans un statut d'appendice de la loi de finances.

Ainsi, aucune disposition spécifique n'est prévue pour **l'examen en commission des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**. Actuellement, les projets de loi de programmation des finances publiques sont renvoyés à la commission des finances, la commission des affaires sociales ne pouvant s'en saisir que pour avis.

Dès lors que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques définiront à l'avenir une trajectoire de retour à l'équilibre financier qui s'imposera aux lois de finances comme aux lois de financement de la sécurité sociale, il est légitime que ces lois-cadres fassent l'objet d'un examen dans des conditions spécifiques.

Votre commission a en conséquence adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 3 pour compléter l'article 43 de la Constitution et prévoir l'examen des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques par une **commission spéciale** composée à parité de membres de la commission chargée d'examiner les projets de lois de finances

et de la commission chargée d'examiner les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

**La constitution d'une telle commission permettra un travail en commun des parlementaires spécialistes des finances de l'Etat et des finances de la sécurité sociale.**

Si une telle disposition n'était pas insérée dans la Constitution, elle ne pourrait, ultérieurement, être inscrite dans la loi organique qui précisera le contenu et les conditions d'examen des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Chaque assemblée devrait donc décider au cas par cas de constituer une commission spéciale ou de renvoyer le projet de loi-cadre à une commission permanente, ce qui n'apparaît pas satisfaisant au regard du caractère contraignant, pour les finances sociales comme pour celles de l'Etat, des futures lois-cadres.

A l'inverse, l'Assemblée nationale a modifié les dispositions de l'article 12 du projet de loi, relatif à la **transmission aux assemblées des projets de programme de stabilité des finances publiques**. Elle a en particulier prévu le renvoi « pour avis » de ce projet de programme à l'une des commissions permanentes. Une telle rédaction risque de conduire à une transmission de ce texte aux commissions des finances de chaque assemblée, les autres commissions et notamment les commissions des affaires sociales, compétentes en matière de finances sociales, ne pouvant alors rendre un avis.

Estimant qu'une telle dissymétrie ne repose sur aucune justification, votre commission a adopté un amendement prévoyant le renvoi pour avis du projet de programme de stabilité à une ou plusieurs commissions permanentes.

\*

\* \*

**Réunie le mardi 7 juin 2011 sous la présidence de Muguette Dini, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle présente.**

## EXAMEN DES ARTICLES

*Article 1<sup>er</sup>*

*(art. 34 de la Constitution)*

**Lois-cadres d'équilibre des finances publiques -  
Monopole de la loi de finances et de la loi de financement  
de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature  
et de ressources de la sécurité sociale**

*Objet : Cet article tend à créer une nouvelle catégorie de norme, la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, et à conférer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale le monopole de l'édition des règles applicables aux impositions de toute nature et aux autres recettes de la sécurité sociale.*

### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

#### **1. Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

Le deuxième alinéa du 3<sup>o</sup> de cet article tend à insérer un nouvel alinéa au sein de l'article 34 de la Constitution pour prévoir que « *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* ».

Cette disposition est directement issue des recommandations formulées par le groupe de travail présidé par Michel Camdessus.

### **Extrait du rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus**

Une innovation constitutionnelle permettrait d'apporter une réponse pratique à un certain nombre des principaux « chaînons manquants » identifiés ci-dessus :

1. l'inexistence dans notre législation d'un instrument assurant la primauté sur les lois financières annuelles de lois pluriannuelles organisant le cheminement vers un objectif d'équilibre ;

2. l'absence d'un instrument permettant un vote du Parlement sur nos engagements européens ;

3. l'insuffisante portée du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières.

Il s'agirait d'introduire dans la Constitution et au niveau organique les changements nécessaires pour que le Parlement puisse adopter un instrument nouveau : la loi-cadre de programmation des finances publiques (LCPFP).

Ce texte de nature pluriannuelle fixerait, en euros constants, pour chaque année de la période de programmation considérée :

- le plafond du niveau des dépenses de l'Etat entrant dans le champ de la loi de finances (LF) et le plafond du niveau des dépenses de la sécurité sociale entrant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) ;

- le plancher des recettes de l'Etat et de la sécurité sociale (dans le champ de la LFSS) résultant de facteurs autres que l'évolution spontanée des produits, notamment les mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires au sens de l'évaluation des voies et moyens annexé à la loi de finances.

Le principe de sincérité impose naturellement que les recettes et les dépenses soient évaluées à champ constant. Tous les effets de mesures de périmètre ou de transfert affectant la neutralité de l'évaluation de ces recettes ou de ces dépenses seraient donc écartés.

L'engagement fixé par le législateur dans le LCPFP s'imposerait aux LF et aux LFSS votées annuellement pendant la durée de la programmation. Cette primauté de la LCPFP sur les LF et les LFSS, dans la hiérarchie des normes, ferait l'objet d'une révision constitutionnelle. Les lois-cadres de programmation des finances publiques seraient ainsi érigées en une nouvelle catégorie de lois qui, de même que les lois organiques, s'imposeraient aux lois financières annuelles. La discussion de la LCPFP interviendrait au printemps et pourrait remplacer l'actuel débat d'orientation des finances publiques.

Pour chacune des années de la période de programmation, il ne serait possible au législateur d'augmenter le plafond du niveau des dépenses ou de diminuer le plancher des mesures nouvelles de recettes prévus par la LCPFP qu'à condition, respectivement, d'augmenter au moins à due concurrence les mesures nouvelles en recettes permettrait de préserver l'effort global de redressement des finances publiques fixé pour chaque exercice par la LCPFP tout en offrant au législateur une liberté d'utilisation des instruments à cette fin, en dépenses ou en recettes.

Les lois-cadres auraient vocation à « *assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Dans sa rédaction actuelle, l'article 34 prévoit déjà que les lois de programmation des finances publiques « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Les nouvelles lois-cadres auraient un objet plus large et ambitieux que les lois de programmation, pour lesquelles la Constitution prévoit seulement qu'elles définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Les lois-cadres continueraient à définir des orientations pluriannuelles, mais elles fixeraient en outre des **normes d'évolution** de ces finances publiques. En outre, certaines de ses dispositions s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Il reviendrait à une loi organique de préciser le contenu de ces lois et surtout celles de ses dispositions qui auraient valeur contraignante pour les lois financières.

Sur le contenu de la future loi organique, l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle apporte les précisions 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 ou du législateur, à savoir :*

*« - le montant maximum des dépenses de l'Etat 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. »*

## **2. Le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires**

Outre la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, les dispositions du présent article prévoient de modifier l'article 34 de la Constitution, afin de conférer un monopole aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale : les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale se verraient attribuer une compétence législative exclusive en matière fiscale ; seules les lois de financement de la sécurité sociale pourraient à l'avenir déterminer *« les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale »*, c'est-à-dire les cotisations sociales.

### **• Le droit actuel**

Dans le droit actuel, si l'autorisation annuelle de percevoir les impositions de toute nature ne peut être délivrée que par la loi de finances, toutes les mesures relatives à ces impositions appartiennent au domaine de la loi et peuvent figurer dans les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale **mais également dans les autres lois.**

Une loi non financière peut contenir des dispositions fiscales, même lorsque celles-ci ont un impact sur l'exercice budgétaire en cours. Dans une décision du 24 juillet 1991, le Conseil constitutionnel a précisé que *« les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et (...) elles peuvent figurer aussi bien dans un texte de loi présentant ce caractère que dans un texte législatif qui en est dépourvu ; (...) il n'y a pas lieu à cet égard de distinguer selon que les dispositions en cause affectent ou non l'exécution du budget de l'exercice en cours ; (...) réserver aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année limiterait, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement, puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement »*<sup>1</sup>.

Depuis 2007, le plus souvent à l'initiative du Gouvernement, d'importantes dispositions fiscales ont été introduites dans des lois non financières. La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a ainsi diminué les droits de succession et de donation, créé une exonération d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires et instauré un crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt.

---

<sup>1</sup> Décision n° 91-298 DC, loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Plus récemment, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a créé un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réduisant la vulnérabilité des habitations aux aléas technologiques, allégé la taxe foncière sur les propriétés bâties pour le logement social et prévu des allègements fiscaux en faveur des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

En revanche, les lois de financement de la sécurité sociale **disposent d'ores et déjà d'un monopole pour certaines dispositions**. L'article 34 de la Constitution précise en effet qu'elles déterminent les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses.

Dans ces conditions, la loi organique du 22 juillet 1996 a réservé aux lois de financement certaines dispositions essentielles :

- l'approbation des orientations de la politique de santé et de sécurité sociale ;
- la prévision des recettes et la fixation des objectifs de dépenses, y compris l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) ;
- la fixation des limites dans lesquelles les besoins de trésorerie des régimes et organismes de sécurité sociale peuvent être couverts par des ressources non permanentes.

La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale de 2005, si elle a rendu caduc le monopole de la loi de financement pour l'approbation des orientations de la politique de santé et de sécurité sociale, a néanmoins conféré à celle-ci une exclusivité pour d'autres dispositions :

- la détermination de l'objectif d'amortissement de la dette sociale ;
- l'approbation du montant de la compensation des exonérations de cotisations sociales ;
- l'affectation d'une recette exclusive des régimes et organismes de sécurité sociale à toute autre personne morale ;
- la création ou la modification de mesures de réduction ou d'exonération de cotisations sociales non compensées.

Le législateur non financier peut donc créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations sociales, pourvu qu'elles fassent l'objet d'une compensation. A titre d'exemple, la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a mis en place des exonérations de cotisations sociales au profit des auto-entrepreneurs.

#### • **Les propositions du rapport Camdessus**

La mise en place d'un monopole des lois financières en matière d'impositions et de recettes de la sécurité sociale a été proposée par le groupe de travail présidé par Michel Camdessus. Toutefois, si son rapport est

particulièrement explicite et étoffé en ce qui concerne la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, il est beaucoup plus bref et elliptique sur cette question du monopole :

**Extrait du rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus**

Une des faiblesses majeures de notre législation financière réside dans l'insuffisante discipline des processus d'adoption des mesures fiscales et des mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, en raison de la dispersion des sources d'initiative en ce domaine. Celle-ci met à mal en permanence les articles d'équilibre initialement adoptés. On peut combler cette lacune en conférant, par une disposition constitutionnelle, une compétence exclusive aux lois financières, c'est-à-dire aux lois de finances (LF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), pour l'adoption de toutes les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires.

Pour justifier cette innovation constitutionnelle, le président et le rapporteur général de la commission des finances du Sénat ont, en particulier, fait valoir les considérations suivantes :

*« Une révision en ce sens de la Constitution est une condition de la cohérence des orientations en matière de finances publiques, puisque chaque mesure coûteuse serait appréciée non seulement au regard de ses effets sectoriels mais également sur le solde des administrations publiques.*

*« Elle serait également facteur de hiérarchisation des priorités de l'action publique puisque les mesures sectorielles se feraient concurrence entre elles, toutes ne pouvant être retenues...*

*« Une règle est indispensable. Du choix de la créer ou non dépend clairement la crédibilité de nos intentions. C'est pour nous la clé de l'ensemble du processus. Sans cette règle, le double langage, en d'autres termes l'écart de la parole aux actes, continuera d'être une tentation à laquelle la classe politique ne pourra résister. »*

Il a néanmoins été fait observer que cet objectif d'une vision moins éclatée introduit une rigidité pour la discussion par le Parlement de réformes d'ampleur. Le groupe lui a toutefois donné son assentiment.

**Il apparaît ainsi clairement que cette question n'a pas fait l'objet de réflexions et d'échanges aussi approfondis que ceux qui ont conduit à proposer la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.**

**• Le dispositif proposé**

Les 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> du présent article complètent les dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Il reviendrait à ces deux catégories de loi de fixer « les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature » et aux seules lois de financement de déterminer « les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale ».

Le texte proposé opère des coordinations au sein des cinquième et dix-septième alinéas de l'article 34, qui prévoient la compétence de la loi respectivement pour fixer les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature et pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Jusqu'à présent, l'article 34, s'agissant de la sécurité sociale, n'établit pas de distinction entre ses ressources et les autres principes qui la régissent. Désormais, les principes fondamentaux relatifs à la sécurité sociale continueraient à relever de l'ensemble des lois, cependant que les principes fondamentaux des ressources de celles-ci ne constituant pas des impositions de toute nature (essentiellement les cotisations sociales) relèveraient de la seule loi de financement de la sécurité sociale.

Les évolutions proposées ne remettent pas en cause l'actuelle répartition des compétences entre la loi et le règlement : détermination des principes fondamentaux (assujettissement, assiette, exonérations) par le pouvoir législatif, fixation des taux par le pouvoir réglementaire.

Il convient de noter que le texte proposé remplace la référence aux impositions « de toute nature » par une référence aux impositions « de toute nature » par coordination avec les termes employés dans la loi organique relative aux lois de finances.

## **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

• L'Assemblée nationale a souhaité préciser davantage les dispositions relatives aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques plutôt que de renvoyer certaines dispositions à la loi organique. Elle a en conséquence prévu que :

- les lois-cadres déterminent non seulement les orientations annuelles et les normes d'évolution des finances publiques, mais également leurs règles de gestion ;

- elles sont votées pour une période d'au moins trois années ;

- elles fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et de financement. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale devraient être compensés dans des conditions prévues par une loi organique.

• Les dispositions relatives au monopole des lois financières en matière d'impositions de toute nature et de recettes de la sécurité sociale n'ont donné lieu à aucune modification par l'Assemblée nationale. Pourtant, avant l'examen en séance du projet de loi constitutionnelle, la commission des lois et la commission des affaires sociales avaient toutes deux proposé leur suppression, tandis que la commission des finances avait suggéré un dispositif

alternatif consistant à prévoir la possibilité d'examiner et de voter des « lois de prélèvements obligatoires ».

L'Assemblée nationale a finalement conservé le dispositif du projet de loi initial tout en y insérant les articles 2 *bis* et 9 *bis*, qui complètent les règles relatives au monopole en prévoyant :

- la mise en place d'une procédure d'irrecevabilité similaire à celle existant pour permettre de faire respecter le domaine du règlement ;

- l'obligation pour le Conseil constitutionnel d'annuler toute disposition qui méconnaîtrait le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

### III - La position de la commission

La commission des affaires sociales approuve pleinement la création de lois-cadres pluriannuelles contraignantes pour la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, afin d'encadrer de manière plus rigoureuse les conditions d'examen de ces lois pour faciliter le retour à l'équilibre des finances publiques.

En revanche, elle est opposée à l'introduction d'un monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière d'impositions de toute nature et de recettes de la sécurité sociale. Elle considère que ce dispositif présenterait trop d'inconvénients au regard des avantages qui en sont attendus :

- **l'introduction d'un tel monopole apparaît largement inutile**, dès lors que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques définiront pour l'avenir des trajectoires de retour à l'équilibre financier, dont le respect sera apprécié chaque année à l'occasion de l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Le Parlement comme le Gouvernement ne pourront laisser adopter en cours d'année des mesures qui viendraient porter atteinte à la trajectoire définie par la loi-cadre, sauf à risquer de voir les lois de finances et de financement de la sécurité sociale annulées par le Conseil constitutionnel ;

- le monopole des lois financières constituerait une **atteinte forte à l'initiative parlementaire**. Les parlementaires seraient en effet privés du pouvoir de déposer des propositions de loi contenant des mesures fiscales ou des mesures relatives aux ressources non fiscales de la sécurité sociale. Ils ne pourraient plus, lors de l'examen de textes non financiers, déposer d'amendements contenant ces mêmes mesures.

Consciente de cette difficulté, l'Assemblée nationale, après que sa commission des lois et sa commission des affaires sociales ont toutes deux proposé la suppression du monopole des lois financières, a inséré dans le projet de loi constitutionnelle l'article 2 *bis*, qui vise à mettre en place une procédure d'irrecevabilité des propositions et amendements ne respectant pas

le monopole, qui serait laissée à l'initiative du Gouvernement ou de l'assemblée saisie.

Certes, une telle procédure permettrait le dépôt de propositions ou d'amendements qui ne respecteraient pas le monopole, mais elle conférerait un pouvoir discrétionnaire au président de l'assemblée et au Gouvernement pour soulever l'irrecevabilité. En outre, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi un article 9 *bis* qui imposerait au Conseil constitutionnel de censurer les dispositions ne respectant pas le monopole.

**Ainsi, la possibilité de déposer des amendements et propositions ne respectant pas le monopole serait en fait purement symbolique, toute mesure de ce type étant vouée à être annulée si le Parlement l'adoptait. Un tel système est profondément incohérent et ne saurait être retenu ;**

- l'instauration du monopole des lois financières présenterait également l'inconvénient majeur de **rendre impossible l'appréhension correcte par le Parlement des réformes qui lui sont proposées**. Comment se prononcer sur une réforme si ses conséquences financières ne sont pas examinées en même temps que les dispositions de principe ?

- le monopole des lois financières en matière d'impositions et de recettes de la sécurité sociale soulève également la question des conditions d'adoption de ces lois. Celles-ci sont examinées en premier lieu par l'Assemblée nationale, ne donnent lieu qu'à une lecture dans chaque assemblée, et leur examen est enfermé dans des délais particulièrement contraints. **Il n'est donc pas certain qu'une extension de leur champ par l'instauration du monopole constitue un gage d'amélioration de la qualité de la loi.**

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des affaires sociales a adopté un **amendement** supprimant le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et proposant une solution alternative qui permette de parvenir à un résultat aussi efficace pour le respect des lois-cadres d'équilibre des finances publiques sans présenter les inconvénients qui viennent d'être énumérés.

Dès 2008, le Sénat avait adopté une proposition de loi organique présentée par Nicolas About, alors président de la commission des affaires sociales, et votre rapporteur général, prévoyant que les mesures de réduction et d'exonération de cotisations affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que les modifications apportées à ces mesures deviennent caduques au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle où elles ont été adoptées si elles n'ont pas été approuvées par une loi de financement de la sécurité sociale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi organique n° 51 (2007-2008) tendant à prévoir l'approbation par les lois de financement de la sécurité sociale des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale adoptées en cours d'exercice.

Suivant la même inspiration, votre rapporteur général avait envisagé d'étendre ce principe aux impositions de toute nature qui, si elles avaient été modifiées dans d'autres lois votées en cours d'année, auraient alors dû être approuvées par une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale sous peine de caducité.

Toutefois, on l'a vu, la commission des lois, saisie au fond du projet de loi constitutionnelle, a retenu une formule voisine consistant à conditionner l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux impositions et aux recettes de la sécurité sociale à une approbation par la loi de finances ou de financement.

Ce mécanisme étant très proche de celui qu'avait retenu le Sénat en 2008 et répondant parfaitement à l'objectif consistant à permettre le retour à l'équilibre des finances publiques sans entraver le travail parlementaire, la commission des affaires sociales s'est ralliée à ce dispositif.

Un tel système offrirait les mêmes garanties que le monopole proposé par le projet de loi sans empêcher le Parlement d'appréhender les réformes dans toutes leurs dimensions, y compris financières.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

#### *Article 2*

*(art. 39 de la Constitution)*

### **Soumission des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques en premier lieu à l'Assemblée nationale**

***Objet : Cet article prévoit la soumission des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques en premier lieu à l'Assemblée nationale.***

#### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 39 de la Constitution porte sur l'initiative des lois et leur soumission aux assemblées. Il dispose notamment que les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

Cet article vise à prévoir la soumission en premier lieu à l'Assemblée nationale des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## II - La position de la commission

Considérant que le dispositif proposé n'est qu'une transposition des règles en vigueur pour les lois financières, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

### *Article 2 bis*

*(art. 41 de la Constitution)*

### **Irrecevabilité des propositions et amendements relevant du domaine réservé aux lois financières**

***Objet : Cet article, inséré dans le projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale, tend à mettre en œuvre une procédure d'irrecevabilité des propositions et amendements qui porteraient atteinte au domaine réservé aux lois financières.***

## I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Au cours de ses débats sur le présent projet de loi constitutionnelle, l'Assemblée nationale a longuement évoqué la question du monopole de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires.

Elle a finalement décidé de maintenir le monopole prévu par le projet de loi constitutionnelle tout en adoptant un amendement du rapporteur de la commission des lois, Jean-Luc Warsmann, complétant l'article 41 de la Constitution pour créer une **procédure de déclaration d'irrecevabilité** des propositions et amendements qui porteraient atteinte au domaine réservé des lois financières.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 41 dispose que s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut lui opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

A ce jour, le Conseil constitutionnel s'est prononcé seulement à onze reprises sur des cas d'irrecevabilité. Il n'a plus été saisi depuis 1979<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 79-11 FNR, 23 mai 1979.

Le présent article tend à prévoir l'application de l'article 41 aux propositions et amendements qui seraient contraires au monopole de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale en matière de recettes.

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des lois a ainsi présenté son amendement :

*« Pendant les travaux préparatoires, j'avais interrogé par écrit le Gouvernement sur la manière dont serait géré le dépôt d'amendements ou de dispositions qui ne respecteraient pas la règle de monopole. Celui-ci m'avait répondu, également par écrit : « Une application stricte du monopole qui correspond à l'esprit de la révision constitutionnelle conduirait à la mise en place d'un contrôle systématique et a priori des amendements parlementaires dans chaque assemblée. Le dépôt de tout amendement de nature fiscale serait alors refusé ». Selon lui, une autre hypothèse pourrait être de renvoyer au Conseil constitutionnel.*

*« Si la première hypothèse, l'irrecevabilité au dépôt, est trop stricte, celle du renvoi au Conseil constitutionnel, me paraît trop aléatoire. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé une rédaction qui existe déjà dans d'autres domaines et qui permet à une proposition de loi de contenir des dispositions fiscales. Chacun pourrait ainsi formaliser ses positions puisque cet amendement tend à combattre l'hypothèse de l'irrecevabilité au dépôt.*

*« J'ai entendu des choses inexactes cet après-midi : on ne saurait limiter le droit d'initiative des parlementaires au dépôt d'une proposition de loi en espérant qu'elle soit adoptée. Il s'en dépose des centaines, des milliers tous les ans et très peu prospèrent. L'essentiel de l'initiative parlementaire, c'est bien le dépôt d'amendements en vue de les faire adopter. »*

**Ainsi, l'objectif du dispositif est d'éviter un contrôle *a priori* du respect du monopole tout en permettant une invocation à tout moment de l'irrecevabilité par le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie.**

Il convient de préciser que le Gouvernement a souhaité compléter ce dispositif en présentant un amendement devenu l'article 9 *bis* du projet de loi constitutionnelle, en vertu duquel **le Conseil constitutionnel serait tenu d'examiner la conformité à la Constitution des dispositions qui porteraient atteinte au domaine réservé aux lois financières.** Ainsi, en l'absence d'invocation de l'irrecevabilité par le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie, le Conseil constitutionnel serait tenu de procéder au contrôle du respect du monopole des lois financières s'il en était saisi conformément à l'article 61 de la Constitution.

## **II - La position de la commission**

La commission des affaires sociales considère que la mise en œuvre d'un monopole des lois financières en matière de recettes de l'Etat et de la sécurité sociale présente trop d'inconvénients pour être retenue.

Le choix opéré par l'Assemblée nationale ne limite qu'à la marge les inconvénients précédemment évoqués de ce monopole. Certes, il sera loisible aux parlementaires de déposer des propositions de loi et des amendements qui ne respecteraient pas le monopole, mais ceux-ci pourraient être déclarés irrecevables à tout moment. **Il en résulterait une incertitude constante et un grand risque d'incohérences dans l'attitude adoptée.** En outre, le dispositif complémentaire présenté par le Gouvernement à l'article 9 *bis* apparaît contradictoire avec cette volonté d'éviter l'invocation systématique de l'irrecevabilité.

Surtout, la solution retenue ne répond en rien aux principales objections de la commission, qui redoute que toute réforme d'ampleur soit désormais scindée en deux ou trois textes, rendant impossible son appréhension correcte par le Parlement.

**En conséquence, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.**

### *Article 3*

*(art. 42 de la Constitution)*

#### **Discussion en séance publique sur le texte du Gouvernement - Absence de délai minimal d'examen**

***Objet : Cet article tend à appliquer aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques les règles de discussion actuellement en vigueur pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.***

## **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 42 de la Constitution est consacré aux règles de discussion en séance publique des projets et propositions de loi. Dans sa rédaction actuelle, issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008, il prévoit que la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le **texte adopté par la commission saisie** ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. Cette règle n'est pas applicable en cas d'engagement de la procédure accélérée.

Le même article dispose que la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un **délai de six semaines** après son dépôt. Elle ne peut

intervenir, dans la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un **déla**i de **quatre semaines** à compter de sa transmission.

Toutefois, des règles particulières sont prévues pour certains projets de loi. La discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le **texte présenté par le Gouvernement** et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

En outre, le délai minimal prévu avant l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi n'est pas applicable aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

Le présent article tend à appliquer aux projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques les règles de discussion en vigueur pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Ainsi, la discussion porterait, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. Les délais de six semaines et de quatre semaines prévus avant la discussion en séance des projets et propositions de loi ne seraient pas applicables aux projets de loi-cadre.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **II - La position de la commission**

Il convient de préciser que les règles proposées pour l'examen des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques seront plus contraignantes pour le Parlement que les règles actuellement en vigueur pour les projets de loi de programmation des finances publiques, qui ne font l'objet d'aucune mention spécifique dans l'article 42 de la Constitution et font donc l'objet d'une discussion en séance publique sur la base du texte de la commission. Les règles de délai minimal leur sont théoriquement applicables, mais le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur le dernier projet de loi de programmation, neutralisant ainsi les dispositions concernées.

Dès lors que les deux lois financières annuelles font l'objet de règles d'examen spécifiques, il n'est pas anormal que le projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques se voie appliquer la même procédure.

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Article additionnel après l'article 3  
(art. 43 de la Constitution)*

**Renvoi pour examen des projets de loi-cadre d'équilibre  
des finances publiques à une commission spéciale**

***Objet : Cet article additionnel tend à prévoir la constitution d'une commission spéciale pour examiner les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.***

Lors de leur examen par le Parlement, les projets de loi de programmation des finances publiques sont renvoyés pour examen à la commission des finances, la commission des affaires sociales ne pouvant que se saisir pour avis.

A l'avenir, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques auront une portée contraignante pour les lois de finances comme pour les lois de financement de la sécurité sociale.

Dès lors, l'actuelle procédure d'examen des projets de loi de programmation des finances publiques ne peut être conservée.

C'est pourquoi, la commission a adopté un **amendement** tendant à insérer un article additionnel pour compléter l'article 43 de la Constitution, afin de prévoir l'examen des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques par une commission spéciale composée à parité de membres de la commission chargée de l'examen des projets de lois de finances et de la commission chargée d'examiner les projets de loi de financement.

L'absence d'une telle précision marquerait un premier pas vers l'absorption des lois de financement de la sécurité sociale par les lois de finances. En effet, la commission des affaires sociales, lorsqu'elle examinerait les lois de financement de la sécurité sociale, serait tenue par des objectifs de dépenses et de recettes fixés par une loi-cadre sur laquelle elle n'aurait pu donner qu'un avis.

**Il apparaît indispensable que les parlementaires spécialistes du budget de l'Etat et des finances sociales travaillent ensemble sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.**

*Article 4*

*(art. 46-1 nouveau de la Constitution)*

**Vote des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

***Objet : Cet article tend à définir les conditions dans lesquelles le Parlement vote les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.***

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 4 vise à insérer dans la Constitution un nouvel article 46-1, avant les articles 47 et 47-1, respectivement relatifs au vote des projets de loi de finances et au vote des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le texte proposé pour l'article 46-1 renvoie à une **loi organique** la définition des conditions de vote des projets de loi-cadre, conformément à la solution retenue pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Il précise que si le Gouvernement le décide, il est fait application de la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 47.

Le deuxième alinéa de l'article 47 de la Constitution prévoit que si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé conformément à l'article 45 de la Constitution, qui prévoit la réunion d'une commission mixte paritaire après deux lectures dans chaque assemblée ou après une lecture si le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Ainsi, le Gouvernement pourrait mettre fin à la discussion d'un projet de loi-cadre par l'Assemblée nationale si celle-ci n'était pas achevée quarante jours après le dépôt du projet. Il convient de noter qu'en pratique, l'Assemblée nationale dispose aujourd'hui de plus de quarante jours pour examiner le projet de loi de finances. Un usage consiste en effet à faire partir le délai de quarante jours non à compter du dépôt du projet de loi de finances, mais à compter de l'envoi d'une lettre du Premier ministre adressée au Président de l'Assemblée nationale et récapitulant les annexes budgétaires ayant un caractère obligatoire.

Dans ces conditions, l'Assemblée pourrait disposer d'un délai inférieur pour examiner les projets de loi-cadre à celui qui lui est laissé pour examiner les projets de loi de finances.

Par ailleurs, le renvoi au deuxième alinéa de l'article 45 permettrait au Gouvernement de décider de réunir une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée en engageant la procédure accélérée. Le recours à cette procédure serait en tout état de cause possible en l'absence de tout renvoi au deuxième alinéa de l'article 45.

Pour leur part, le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale donnent systématiquement lieu à engagement de la procédure accélérée en application respectivement de l'article 40 de la loi organique relative aux lois de finances et de l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **II - La position de la commission**

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

### *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**

***Objet : Cet article tend à conditionner la possibilité d'adopter une loi de finances à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques couvrant l'exercice concerné.***

## **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 47 de la Constitution est consacré au vote des lois de finances.

Il est composé de cinq alinéas prévoyant que :

- le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ;

- si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45 ;

- si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ;

- si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés ;

- les délais prévus par cet article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

Le 1° du présent article tend à compléter le premier alinéa de l'article 47 pour prévoir qu'il ne peut être adopté définitivement de loi de finances en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné.

Dès lors que la rédaction proposée évoque l'adoption définitive de la loi de finances, rien n'empêcherait qu'un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques et un projet de loi de finances soient débattus concomitamment au Parlement pourvu que le premier soit définitivement adopté avant le second.

Il convient de noter que cette nouvelle règle n'a pas été respectée lors de l'adoption des deux lois de programmation des finances publiques. La loi de programmation pour 2009-2012 n'a été promulguée que le 9 février 2009 et celle pour 2011-2014 a été promulguée le 28 décembre 2010, soit après l'adoption définitive de la loi de financement de la sécurité sociale et de la loi de finances pour 2011.

Le 2° tend à opérer une clarification rédactionnelle au sein du deuxième alinéa de l'article 47.

Le 3° vise à préciser la procédure à suivre dans l'hypothèse où une loi de finances ne pourrait être adoptée faute de loi-cadre d'équilibre des finances publiques. Logiquement, il serait fait application des règles prévues lorsqu'un dépôt tardif de la loi de finances empêche sa promulgation avant le début de l'exercice budgétaire. Le Gouvernement devrait demander d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvrirait par décret les crédits se rapportant aux services votés.

## **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications rédactionnelles à cet article.

Elle a surtout inséré un 1° bis pour prévoir, au sein de l'article 47, que 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.

Actuellement, l'article 39 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que *« le projet de loi de finances de l'année (...) est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances »*.

Au cours des douze dernières années, il n'est arrivé qu'une fois que le projet de loi de finances soit déposé le 15 septembre.

### Dates du dépôt des projets de loi de finances

PLF pour 2011	29 septembre 2010
PLF pour 2010	30 septembre 2009
PLF pour 2009	26 septembre 2008
PLF pour 2008	26 septembre 2007
PLF pour 2007	27 septembre 2006
PLF pour 2006	28 septembre 2005
PLF pour 2005	22 septembre 2004
PLF pour 2004	25 septembre 2003
PLF pour 2003	25 septembre 2002
PLF pour 2002	18 septembre 2001
PLF pour 2001	20 septembre 2000
PLF pour 2000	15 septembre 1999

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le ministre du budget et des comptes publics a fait part de ses réserves sur cette disposition, soulignant que le dépôt de plus en plus tardif du projet de loi de finances était lié aux nouvelles obligations s'imposant au Gouvernement :

*« (...) cette dégradation calendaire est liée à la loi organique pour les lois de finances que nous avons souhaitée les uns et les autres à l'époque. La Lolf a fixé de nombreux impératifs précis, quant à la présentation des objectifs de la politique du Gouvernement, des indicateurs de performance, de la programmation des dépenses, du développement par les opérateurs, etc.*

*« Ainsi, le nombre de bleus annexés en 2001 était de 26 ; il est de 40 en 2011, soit une augmentation de 54 %. Le nombre de pages bleues était de 4 145 en 2001 et, dix ans plus tard, de 7 489, soit une augmentation de 80 %. Les jaunes annexés ont augmenté de 43 % et le nombre de pages de ces jaunes de plus de 170 %. Ce sont les grandes vertus de la Lolf qui ont justifié un travail approfondi de la part des services de Bercy, afin que les parlementaires puissent procéder à un examen de plus grande qualité.*

*« Ajoutons (...) qu'au-delà des chiffres, du délai nécessaire pour vous transmettre les documents, fixer la date de dépôt du projet de loi de finances dans la Constitution me paraît exagéré (...)*

*« Il serait plus sage, comme nous l'avons fait pour d'autres dispositions, qu'elle soit déterminée dans le cadre de la loi organique.*

*« Je pourrais donc disserter sur les chiffres, les kilogrammes de papier supplémentaires, le calendrier, la procédure législative opportune, mais je ne le ferai pas. Je n'oublie pas nos échanges visant à définir un bon triptyque au sein de la Constitution.*

*« En logique pure, le ministre du budget est naturellement défavorable à cet amendement à cause de la pression de l'administration due au temps pris par les arbitrages. En logique pure, le ministre des comptes publics est naturellement défavorable à cet amendement puisque, après le projet de loi de finances, le Parlement examine le projet de loi de financement de la sécurité sociale. En logique pratique, compte tenu de la qualité des débats, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée. »*

### **III - La position de la commission**

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

#### *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**

***Objet : Cet article conditionne la possibilité d'adopter définitivement une loi de financement de la sécurité sociale à l'existence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques.***

### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 47-1, introduit dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 22 février 1996, définit les conditions d'examen des lois de financement de la sécurité sociale.

Composé de quatre alinéas, cet article prévoit que :

- le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique ;

- si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours ; une commission mixte paritaire est ensuite réunie ;

- si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance ;

- les délais prévus sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance.

Le 1<sup>o</sup> du présent article tend à compléter le premier alinéa de l'article 47-1 pour prévoir qu'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'exercice concerné.

Il s'agit de la transposition aux lois de financement de la sécurité sociale du dispositif prévu par l'article 5 pour les lois de finances.

Toutefois, il existe une différence avec les lois de finances. Depuis 1996, les lois de financement de la sécurité sociale ont toujours été relatives à la fois au financement de l'année en cours et à celui de l'année suivante. Dès lors, ces deux années devront être couvertes par une loi-cadre d'équilibre des finances publiques pour que la loi de financement de la sécurité sociale puisse être définitivement adoptée.

Par ailleurs, contrairement à ce que prévoit l'article 5 pour les lois de finances, aucune procédure particulière n'est prévue lorsque l'inexistence d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques empêche l'adoption définitive d'une loi de financement de la sécurité sociale.

De fait, l'absence de loi de financement de la sécurité sociale n'empêcherait ni l'encaissement de recettes ni l'ordonnancement de dépenses par les organismes de sécurité sociale, et aucune procédure d'urgence semblable à celle applicable au budget de l'Etat n'a été prévue par le Constituant en 1996.

Le 2<sup>o</sup> du présent article tend à opérer une clarification rédactionnelle au sein du deuxième alinéa de l'article 47-1 relatif aux délais dans lesquels doivent statuer l'Assemblée nationale et le Sénat.

## **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a apporté une modification rédactionnelle à cet article.

Elle a en outre introduit un 1<sup>o</sup> *bis* pour insérer un nouvel alinéa dans l'article 47-1 prévoyant que « *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* ».

Actuellement, la date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale est fixée par l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, qui dispose que le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le **15 octobre** ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.

Depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale, aucun projet de loi de financement pour une année donnée n'a été déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédente.

**Les dates de dépôt des projets de loi  
de financement de la sécurité sociale  
(PLFSS)**

PLFSS pour 2011	13 octobre 2010
PLFSS pour 2010	14 octobre 2009
PLFSS pour 2009	13 octobre 2008
PLFSS pour 2008	11 octobre 2007
PLFSS pour 2007	11 octobre 2006
PLFSS pour 2006	12 octobre 2005
PLFSS pour 2005	5 octobre 2004
PLFSS pour 2004	8 octobre 2003
PLFSS pour 2003	9 octobre 2002
PLFSS pour 2002	10 octobre 2001
PLFSS pour 2001	4 octobre 2000
PLFSS pour 2000	6 octobre 1999
PLFSS pour 1999	7 octobre 1998
PLFSS pour 1998	8 octobre 1997
PLFSS pour 1997	9 octobre 1996

**III - La position de la commission**

La commission approuve les dispositions de cet article. La fixation au 1<sup>er</sup> octobre de la date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale améliorera incontestablement les conditions de son examen par les assemblées parlementaires, notamment par l'Assemblée nationale, saisie en premier lieu. Le respect de cette date impliquera de modifier les conditions d'élaboration du texte.

Ainsi, la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale est étroitement liée à la tenue de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui analyse les comptes des régimes de sécurité sociale de l'année n - 1 et de l'année n et présente les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année n + 1.

L'article D. 114-3 du code de la sécurité sociale prévoit que « *la seconde réunion se déroule entre le 15 septembre et le 15 octobre. Les comptes de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale y sont présentés à la commission et analysés par elle* ».

Pour que le projet de loi de financement de la sécurité sociale puisse être déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre, il conviendra que la commission se réunisse à une date plus proche du 15 septembre que du 1<sup>er</sup> octobre contrairement à la pratique observée ces dernières années.

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Article 6 bis*

*(art. 47-2 de la Constitution)*

**Assistance de la Cour des comptes dans le contrôle  
de l'exécution des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**

***Objet : Cet article, inséré dans le projet de loi institutionnelle par l'Assemblée nationale, tend à prévoir l'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.***

**I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'article 47-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit notamment que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Il dispose que la Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques.

Cet article tend à compléter l'article 47-2 pour prévoir que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois-cadres d'équilibre des finances publiques conformément aux règles en vigueur pour les lois de finances.

**II - La position de la commission**

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Article 7*

*(art. 48 de la Constitution)*

**Inscription à l'ordre du jour des projets de loi-cadre  
d'équilibre des finances publiques**

***Objet : Cet article tend à faire figurer les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques parmi ceux qui sont, à la demande du Gouvernement, inscrits à l'ordre du jour par priorité.***

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 48 de la Constitution est consacré à l'ordre du jour des assemblées. Il prévoit notamment que l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée sans préjudice des dispositions de l'article 28 relatives au nombre de jours de séance.

L'article 48 dispose que deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation de déclaration de guerre est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Le présent article tend à faire figurer les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques dans la liste de ceux dont l'examen est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

**II - La position de la commission**

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Article 8*

*(art. 49 de la Constitution)*

**Engagement de la responsabilité du Gouvernement  
sur les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

***Objet : Cet article vise à faire figurer les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques parmi ceux qui peuvent se voir appliquée la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.***

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 49, alinéa 3, qui permet au Gouvernement d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur les projets et propositions de loi, qui sont alors considérés comme adoptés sauf si une motion de censure est votée.

Dans sa rédaction actuelle, cet alinéa prévoit que le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le présent article tend à prévoir la possibilité pour le Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur un projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques conformément aux règles en vigueur pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

**II - La position de la commission**

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

*Article 9*  
*(art. 61 de la Constitution)*  
**Contrôle de constitutionnalité**  
**de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques**

***Objet : Cet article prévoit un contrôle de constitutionnalité systématique des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, ainsi qu'un contrôle du respect de la loi-cadre par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.***

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 61 de la Constitution définit les conditions dans lesquelles les lois peuvent être soumises au Conseil constitutionnel avant leur promulgation.

Il prévoit, dans un premier alinéa, que les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi référendaires d'initiative partagée, avant qu'elles ne soient soumises au référendum et les règlements des assemblées, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Selon les termes du deuxième alinéa, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Le 1<sup>o</sup> du présent article tend à faire figurer les lois-cadres d'équilibre des finances publiques parmi celles qui doivent être systématiquement soumises au Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Le contrôle de constitutionnalité permettrait en particulier de vérifier que ces lois déterminent des orientations, des normes d'évolution et des règles de gestion permettant « *d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* », conformément aux nouvelles dispositions de l'article 34 de la Constitution inscrites à l'article premier du projet de loi constitutionnelle.

Selon toute probabilité, le contrôle du Conseil constitutionnel devrait s'étendre au respect de la loi organique relative aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques, prévue aux articles 34 et 46-1 nouveau de la Constitution. D'ores et déjà, le contrôle de conformité à la Constitution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale s'effectue ainsi au regard des mesures organiques qui leur sont relatives.

La mise en place d'un tel contrôle de constitutionnalité des lois-cadres d'équilibre a été proposée par le groupe de travail présidé par Michel Camdessus, qui n'a en revanche pas jugé nécessaire de l'assortir d'un contrôle systématique de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité

sociale, observant simplement que « *lors de l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel pourrait, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, être saisi de leur conformité à la hiérarchie des normes. Il contrôlerait alors le respect par la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale déferée des « plafonds de niveaux de dépenses et du plancher de mesures nouvelles en recettes » posés par la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.*

Il convient de noter que, dans certains cas, la censure par le Conseil constitutionnel d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques pourrait soulever des difficultés. Ainsi, si le projet de loi-cadre est discuté concomitamment au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'annulation de la loi-cadre empêcherait l'adoption définitive de la loi de finances et de la loi de financement dans les délais prévus par la Constitution. Le Gouvernement devrait alors demander d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et avoir par décret les crédits se rapportant aux services votés.

## **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a complété cet article pour y insérer un 2° prévoyant, au sein de l'article 61 de la Constitution, que « *les lois de finances et les lois de 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* ».

Ce dispositif introduit un contrôle obligatoire du respect par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale des dispositions de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Une telle mesure, qui vise à « boucler » le système de normes relatives à l'équilibre financier soulève des interrogations. En l'absence de toute précision, il reviendra au Conseil constitutionnel de déterminer lui-même l'étendue de son contrôle tout en ne se prononçant, dans ce cadre, que sur la conformité des lois financières à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Parallèlement, il pourra continuer à être saisi, dans les conditions de droit commun, de la conformité à la Constitution des dispositions des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, ce qui pourrait le conduire à rendre deux décisions sur chacune de ces lois.

Néanmoins, un amendement adopté par la commission des lois du Sénat tend à prévoir un contrôle simultané des lois de financement et des lois de finances par le Conseil constitutionnel. Celui-ci pourrait alors examiner concomitamment l'ensemble des recours sur ces deux lois, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs. Il en résulterait, en revanche, une promulgation plus tardive qu'actuellement de la loi de financement.

Les 3° et 4° de cet article, insérés par l'Assemblée nationale, visent à supprimer des renvois inutiles.

### **III - La position de la commission**

Si elle estime que les dispositions relatives au contrôle de constitutionnalité des lois-cadres d'équilibre et des lois de finances et de financement de la sécurité sociale devront donner lieu à une réflexion approfondie sur le rôle que le Constituant entend ainsi confier au Conseil constitutionnel, **la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

#### *Article 9 bis*

*(art. 61-2 (nouveau) de la Constitution)*

### **Vérification du respect du domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale**

***Objet : Cet article, inséré dans le projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à imposer au Conseil constitutionnel de vérifier le respect du domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale.***

### **I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

On l'a vu, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, l'Assemblée nationale a inséré dans le projet de loi constitutionnelle un article 2 *bis* complétant l'article 41 de la Constitution pour prévoir une procédure d'irrecevabilité des propositions de loi ou amendements qui ne respecteraient pas le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale que tend à instaurer le projet de loi.

L'article 41 modifié permettrait au Gouvernement ou au président de l'assemblée concernée d'opposer l'irrecevabilité en cas d'atteinte au domaine réservé de la loi de finances et de la loi de financement.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, devrait statuer dans les huit jours.

Cette procédure est identique à celle aujourd'hui applicable pour faire respecter le domaine du règlement. Le mécanisme de l'article 41 est cependant largement tombé en désuétude.

Le présent article, inséré dans le projet de loi à l'initiative du Gouvernement, vise à compléter ce dispositif en insérant dans la Constitution un article 61-2 ainsi rédigé :

*« Lorsqu'il est saisi d'une loi autre que celles mentionnées au vingtième alinéa de l'article 34 dans les conditions prévues à l'article 61, le Conseil constitutionnel examine la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale tel qu'il est défini en application des articles 34, 47 et 47-1. »*

## **II - La position de la commission**

Le dispositif proposé soulève deux interrogations.

- En premier lieu, il est contradictoire dans ses termes, puisqu'il prévoit que le Conseil constitutionnel *« examine la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale »*. Dès lors que le domaine réservé aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale est défini par la Constitution, toute disposition qui méconnaîtrait ce domaine serait nécessairement contraire à la Constitution.

L'amendement initial présenté par le Gouvernement prévoyait que le Conseil constitutionnel *« déclare contraires à la Constitution »* les dispositions méconnaissant le domaine réservé aux lois financières. La rédaction finalement retenue résulte d'un sous-amendement présenté par Charles de Courson, l'auteur souhaitant que le Conseil conserve sa liberté d'appréciation. **En aucun cas, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne saurait être inscrit en l'état dans la Constitution.**

- En second lieu, la procédure proposée apparaît contestable. L'actuel article 41, qui permet de déclarer irrecevables les propositions et amendements ne relevant pas du domaine de la loi, n'est pas accompagné d'un dispositif de censure obligatoire par le Conseil constitutionnel des dispositions empiétant sur le domaine réglementaire.

Le Conseil constitutionnel a construit progressivement une jurisprudence sur cette question. Dans sa décision n° 82-143DC, il a estimé que *« par les articles 34 et 37, alinéa 1<sup>er</sup>, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi »*.

Par la suite, le Conseil n'a pas censuré les dispositions portant atteinte au domaine réglementaire. Dans sa décision n° 2005-512DC du 21 avril 2005, il a cependant pointé les empiètements de la loi dans le domaine réglementaire, évitant par là-même au Premier ministre, pour l'avenir, d'engager une procédure de délégalisation.

Dès lors que l'Assemblée nationale a choisi de prévoir une procédure de contrôle du respect du domaine des lois financières identique à celle existant pour la préservation du domaine réglementaire, il n'apparaît pas cohérent d'imposer au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions qui porteraient atteinte au domaine réservé des lois financières.

Dans le système proposé par l'Assemblée nationale, le Gouvernement disposerait des moyens d'empêcher l'adoption de toute disposition portant atteinte au domaine réservé de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. **Il est donc paradoxal que le Gouvernement lui-même, comme s'il redoutait de ne pas mettre en œuvre les pouvoirs qui lui sont conférés, ait proposé d'obliger le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions ne respectant pas le domaine réservé des lois financières.**

En tout état de cause, la commission des affaires sociales étant opposée à l'introduction du monopole des lois de finances et de financement en matière fiscale et en matière de cotisations sociales, elle a adopté un **amendement de suppression de cet article.**

#### *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**

***Objet : Cet article tend à permettre au Gouvernement de consulter le Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi-cadre d'équilibre des forces publiques.***

#### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

Dans sa rédaction actuelle, l'article 70 de la Constitution prévoit que le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Le texte prévoit que tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.

Le présent article tend simplement à remplacer la référence aux projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques par une référence aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **II - La position de la commission**

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

### *Article 11*

*(art. 72-2 de la Constitution)*

### **Monopole des lois de finances en matière de fiscalité locale et de transfert de ressources accompagnant les transferts de compétences aux collectivités territoriales**

***Objet : Cet article tend à tirer les conséquences du monopole de la loi de finances en matière de fiscalité sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.***

## **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, est consacré aux ressources des collectivités territoriales.

Il prévoit notamment qu'elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Le 1<sup>o</sup> du présent article tend à réserver aux seules lois de finances la possibilité d'autoriser les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impositions. En outre, par parallélisme avec les dispositions de l'article premier, il substitue l'expression « *impositions de toute nature* » à l'expression « *impositions de toutes natures* ».

La modification proposée est cohérente avec l'attribution aux lois financières d'un monopole en matière de prélèvements obligatoires.

Le 2<sup>o</sup> tend à modifier le quatrième alinéa de l'article 72-2. Dans sa rédaction actuelle, celui-ci prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Désormais, la loi de finances pourrait seule déterminer les ressources accompagnant les créations ou extensions de compétences des collectivités territoriales.

Dans sa décision du 29 décembre 2009<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a précisé la portée des dispositions relatives à l'obligation de transfert des ressources pour accompagner les extensions ou créations de compétences des collectivités territoriales : « (...) *ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans ce cas, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales* ».

Si le texte proposé ne modifie pas l'article 72-2 en ce qui concerne les transferts de compétences vers les collectivités territoriales, il convient de noter que la compensation de ces transferts ne pourrait plus intervenir à l'avenir que selon des modalités définies par une loi de finances, compte tenu de la nouvelle rédaction envisagée pour les articles 34 et 72-2, qu'elle prenne la forme de crédits budgétaires ou de l'attribution de produits d'impositions de toute nature.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dite « Acte II de la décentralisation », prévoyait déjà que les transferts de compétences auxquels elle procédait devaient être principalement compensés « *par l'attribution d'impositions de toute nature, dans les conditions fixées par la loi de finances* ».

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **II - La position de la commission**

Ayant donné un avis défavorable à la création d'un monopole des lois financières en matière d'impositions de toute nature, la commission a adopté un **amendement** limitant la portée de cet article au remplacement de l'expression « impositions de toutes nature » par l'expression « impositions de toute nature ».

**Sous réserve de l'adoption de cet amendement, elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2009-599DC.*

*Article 12*

*(art. 88-8 (nouveau) de la Constitution)*

**Transmission au Parlement des projets de programme de stabilité**

***Objet : Cet article prévoit la transmission obligatoire au Parlement des projets de programme de stabilité.***

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

Les **programmes de stabilité** ont été conçus par le pacte de stabilité et de croissance de 1997 comme des outils de surveillance multilatérale des politiques économiques et sont transmis chaque année par les Etats membres de la zone euro à la Commission européenne.

Pendant quelques années, ce document a été le seul instrument développant une vision pluriannuelle des finances publiques. Il en va toutefois différemment aujourd'hui.

La loi d'orientation pour les lois de finances a en effet imposé la transmission au Parlement d'un rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques et d'un rapport économique, social et financier joint chaque année au projet de loi de finances.

A partir de 2011, le calendrier de transmission des programmes de stabilité aux institutions européennes est modifié. Jusqu'à présent, le programme de stabilité était adressé par le Gouvernement à la Commission européenne en fin d'année, en principe avant le 1<sup>er</sup> décembre. Le Parlement, qui examine traditionnellement à cette période le projet de loi de finances, le projet de loi de financement de la sécurité sociale et, en règle générale, un projet de loi de finances rectificative, n'était pas en mesure de prendre connaissance utilement de ce programme.

A compter de 2011, la transmission des programmes de stabilité est avancée au mois d'avril, dans le cadre du nouveau mécanisme de « **semestre européen** » destiné à renforcer la coordination des politiques budgétaires des Etats membres.

Cette nouvelle procédure résulte d'une initiative lancée le 17 juin 2010 par le Conseil européen pour renforcer l'efficacité du pacte de stabilité et de croissance. Le conseil Ecofin (chargé des affaires économiques et financières) a notifié le 7 septembre 2010 le code de conduite relatif à la préparation et à la transmission des programmes de stabilité des Etats membres pour instituer une procédure de « *semestre européen de coordination des politiques économiques* ».

Afin notamment d'améliorer le lien entre coordination des réformes structurelles et surveillance des politiques budgétaires, la procédure de semestre européen prévoit l'obligation pour les Etats membres de transmettre très tôt leurs programmes nationaux de réforme et leurs programmes de

stabilité afin que les autorités européennes se prononcent avant la présentation par chaque Gouvernement du projet de loi de finances à son Parlement national.

Ainsi, la nouvelle rédaction du code de conduite prévoit une transmission « *de préférence* » d'ici à la mi-avril et, « *dans tous les cas* », à la fin du mois d'avril.

Cette modification du calendrier a vocation à être pérennisée dans le cadre d'une modification du règlement (CE) n° 1466/77 du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Le présent article tend à insérer un nouvel article 88-8 dans la Constitution pour prévoir que 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 Etats membres de l'Union européenne.

En pratique, il ne s'agit pas d'une nouveauté complète. En effet, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit déjà qu'« *à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité* ».

En application de cette disposition, le Gouvernement a transmis le projet de programme de stabilité à l'Assemblée nationale et au Sénat, et celui-ci a fait l'objet d'une déclaration suivie d'un débat et d'un vote, conformément à l'article 50-1 de la Constitution le 27 avril au Sénat et le 2 mai à l'Assemblée nationale.

**Dans ces conditions, l'inscription dans la Constitution de la transmission aux assemblées du projet de programme de stabilité s'apparente davantage à une consécration qu'à une innovation.**

## **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a apporté d'importants compléments à cet article.

En premier lieu, elle a précisé que le projet de programme de stabilité devait être transmis aux assemblées « *au moins deux semaines avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne* ».

En second lieu, l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, a souhaité préciser les conditions dans lesquelles les assemblées examineraient le projet de programme. Elle a ainsi prévu :

- que ce projet serait soumis « *pour avis à l'une des commissions permanentes* » ;

- qu'à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, il donnerait lieu à un débat en séance, puis ferait l'objet d'« *un vote sans engager la responsabilité du Gouvernement* ».

### **III - La position de la commission**

La transmission à l'Assemblée nationale et au Sénat du programme de stabilité est une évolution utile pour permettre au Parlement de bénéficier d'une information complète et prendre position sur ce document.

Il est cependant possible de s'interroger sur l'utilité d'inscrire cette transmission dans la Constitution, au risque de devoir la modifier si les règles européennes ou le nom du document viennent à évoluer au cours des prochaines années.

Surtout, les compléments apportés par l'Assemblée nationale à ce dispositif suscitent des interrogations.

La soumission pour avis à l'une des commissions permanentes interdit-elle aux autres de s'intéresser à ce document ? Dans son rapport, le rapporteur de la commission des lois répond négativement : « *La rédaction retenue, calquée sur celle du premier alinéa de l'article 43 de la Constitution, n'empêcherait pas que d'autres commissions permanentes puissent connaître du projet de programme de stabilité. La commission des affaires européennes, qui n'est pas une commission permanente au sens de l'article 43, pourrait également présenter des observations* ».

La rédaction choisie n'est en fait pas pleinement conforme à celle de l'article 43 qui prévoit que « *les projets et propositions de loi sont envoyés **pour examen** à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée* ».

La mention d'un renvoi « pour examen » à l'une des commissions permanentes permet évidemment aux règlements des assemblées de préciser la possibilité pour les actes communs de donner un avis. Ainsi, l'article 17 du règlement du Sénat précise : « *Toute commission permanente qui s'estime compétente pour donner un avis sur un projet, une proposition, un article de loi ou un crédit budgétaire, renvoyé à une autre commission permanente, informe le Président du Sénat qu'elle désire donner son avis ; s'il n'est saisi que d'une seule demande d'avis, le Président renvoie le texte pour avis à la commission permanente qui l'a formulée et en informe le Sénat. Dans le cas contraire, le Président saisit la Conférence des présidents, laquelle peut soit*

*ordonner le renvoi pour avis aux différentes commissions qui en ont formulé la demande, soit proposer au Sénat la création d'une commission spéciale ».*

**Dès lors que le texte prévoit une soumission « pour avis » à l'une des commissions permanentes, quel sens conserverait cette disposition si toutes les commissions permanentes pouvaient demander et obtenir de donner leur avis ?**

En conséquence, la commission a adopté un **amendement** prévoyant le renvoi pour avis du projet de programme de stabilité à une ou plusieurs commissions permanentes, afin de permettre aux commissions qui le souhaiteraient de donner un avis sur ce document.

En ce qui concerne l'organisation du débat et du vote, votre rapporteur général estime qu'une autre solution consisterait à prévoir la possibilité pour chaque assemblée d'adopter une résolution qui lui permettrait d'exprimer une position argumentée sur le projet de programme de stabilité plutôt que de l'approuver ou de le refuser par un vote. Le Gouvernement ne serait naturellement pas tenu de suivre les positions ainsi exprimées.

**Sous réserve de l'adoption de cet amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**

### *Article 13*

#### **Entrée en vigueur**

***Objet : Cet article définit les conditions d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle.***

#### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

Le premier alinéa de cet article prévoit que l'ensemble des dispositions du projet de loi constitutionnelle relatives aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois organiques nécessaires à leur application.

Il reviendra donc à la loi organique prévue dans le texte proposé pour les articles 34 et 46-1 de la Constitution de fixer les conditions d'entrée en vigueur des règles relatives à ces lois-cadres.

Corrélativement, le second alinéa de cet article renvoie également à la loi organique la définition des conditions d'entrée en vigueur de la disposition qui supprime de l'article 34 de la Constitution la référence aux orientations pluriannuelles des finances publiques définies par les lois de programmation.

En revanche, les autres dispositions du projet de loi relatives, d'une part, au monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires, d'autre part, aux

règles de transmission au Parlement des projets de programme de stabilité, ne font l'objet d'aucune disposition particulière et auront donc vocation à entrer en vigueur dès la promulgation de la loi constitutionnelle.

## **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements de clarification rédactionnelle de cet article.

## **III - La position de la commission**

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION

*Réunie le mardi 12 avril 2011, sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission procède à l'audition de Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, président du groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques, et Renaud Guidée, inspecteur des finances et rapporteur général du groupe de travail, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.*

*Muguette Dini, présidente. - J'ai le plaisir d'accueillir ce matin Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France et ancien directeur général du FMI, et Renaud Guidée, inspecteur des finances et rapporteur général du groupe de travail, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.*

*L'année dernière, M. Camdessus a présidé un groupe de travail appelé à formuler des propositions pour mieux assurer, dans le cadre de la gouvernance budgétaire et financière de notre pays, le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.*

*Ce groupe de travail a rendu son rapport en juin 2010 et ce document a servi de base à l'élaboration du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques que l'Assemblée nationale examinera au début du mois de mai et qui devrait être inscrit à notre ordre du jour en juin.*

*Afin de préparer cette échéance, il m'a semblé utile et intéressant que M. Camdessus nous présente les principales conclusions de son groupe de travail et nous indique si celles-ci ont été pleinement prises en compte dans le projet de loi constitutionnelle.*

*Notre rapporteur général, Alain Vasselle, lui posera ensuite des questions et se fera l'écho de quelques inquiétudes que peut susciter ce texte. Chacun d'entre vous pourra naturellement interroger M. Camdessus ou évoquer les différents aspects du projet de loi constitutionnelle.*

**Michel Camdessus.** - *Merci de l'honneur que vous nous faites en nous demandant d'échanger devant vous sur ce sujet. Prendre la présidence de ce groupe de travail était une tâche redoutable : cette commission était composée de membres éminents : les deux présidents et les deux rapporteurs généraux des commissions des finances, divers économistes et une personnalité étrangère hélas disparue depuis : l'ancien ministre des finances de l'Italie Tommaso Padoa-Schioppa, qui fut aussi membre du directoire de la BCE. Ce groupe était dominé par le souci du consensus, comme ce fut le cas pour la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) en 2001 et la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale de 2005.*

*Notre Constitution a prévu l'équilibre des finances publiques mais rien n'a été fait jusqu'à présent pour l'atteindre. Nous devons donc relever ce défi, tout en évitant que notre rapport ne termine sur une étagère. Ce ne fut pas le cas : nous sommes parvenus à un accord unanime, à l'exception d'une seule proposition. Cette unanimité était importante pour notre pays, mais aussi pour l'Europe, pour les marchés et pour les investisseurs nationaux. Alors que nous travaillions l'année dernière, la crise de la dette souveraine touchait la Grèce l'Irlande et le Portugal. Espérons que cette crise va prendre fin. A titre personnel, j'en suis persuadé.*

*J'en viens aux trois grandes propositions que nous avons faites et qui figurent dans la révision constitutionnelle que vous allez examiner : des lois-cadres d'équilibre des finances publiques vous seront présentées, qui définiront une trajectoire vers l'équilibre et la subordination des textes financiers ultérieurs. En second lieu, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale auront le monopole des mesures fiscales, afin d'assurer une cohérence complète des textes avec la trajectoire dont je viens de parler. Enfin, les programmes de stabilité et de croissance transmis périodiquement à la Commission européenne seront au préalable soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat afin de renforcer les prérogatives du Parlement.*

*Nous avons proposé un certain nombre d'autres dispositions que le Gouvernement a commencé à mettre en œuvre, mais qui ne sont pas d'ordre constitutionnel.*

*J'en viens à la mesure qui n'a pas fait l'unanimité : compte tenu de l'extrême importance des documents soumis au Parlement, une grande majorité de notre groupe estimait qu'il fallait que les principes de sincérité et de véracité soient garantis. Nous pensions qu'une commission de sages composée d'experts compétents et indépendants pourrait se prononcer sur les chiffres fournis par l'exécutif. Elle aurait pu utilement éclairer les travaux du Parlement comme ceux du Conseil constitutionnel, ce dernier s'étant montré favorable à une telle expertise. Les membres parlementaires du groupe ne nous ont pas suivis, au nom de l'indépendance de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

*Pour moi, la loi-cadre d'équilibre des finances publiques est une disposition essentielle, car elle va marquer notre progression vers le retour à l'équilibre. Nous sommes dans un contexte d'après-crise. Cette crise nous a fait faire un bond de près d'une vingtaine de points d'endettement et nous a fait entrer dans une zone critique, quels que soient les efforts du Gouvernement et bien que notre croissance reparte. Dans les années 2020, nous serons autour de 100 % d'endettement par rapport au produit intérieur brut (PIB). Il était essentiel que nous montrions aux marchés et aux investisseurs étrangers notre sérieux et que nous fassions comme Ulysse, nous attachant au mât pour écouter le chant des sirènes sans y céder. Les Allemands ont décidé que l'équilibre structurel serait atteint en 2016, la seule marge qu'ils s'accordent étant 0,35 point de PIB. Le système que nous avons proposé et que le Gouvernement a retenu est plus simple, mais aussi un peu plus dur, que celui de notre voisin : à une date que la loi fixera, l'équilibre structurel devra être atteint et une trajectoire sera définie année après année jusqu'au point d'équilibre. Ensuite, il devra être maintenu selon des règles qu'il vous appartiendra de fixer. Nous connaissons déjà le premier tiers de cette trajectoire, fixé par nos engagements dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance européen : en 2013, nous devrions être à 3 % de déficit. Il reste à définir la trajectoire à partir de ce moment-là pour atteindre le point d'équilibre. Si on maintient l'effort actuel, on pourrait y arriver en 2016. Si je peux donner un conseil au Gouvernement et au Parlement, je suggérerais d'être un peu moins ambitieux et de retenir la date de 2017 pour être presque aussi vertueux que les Allemands et pour que les marchés se disent qu'entre l'Allemagne et la France, c'est bonnet blanc et blanc bonnet. Il ne faut pas que nous soyons atteints par une crise de la dette souveraine. Soyons en effet bien conscients que, durant cette période, nous allons continuer à nous endetter. Lorsque nous serons au point zéro, objectif exquis et désirable, notre endettement représentera près de 100 % du PIB. Nous aurons alors encore de grands efforts à faire pour résorber la dette, ne serait-ce qu'au nom de la solidarité intergénérationnelle.*

*S'il y a dérapage, des corrections auront lieu : si le dérapage est détecté en cours d'année par la Cour des comptes, la correction devra intervenir immédiatement. Si elle est détectée ensuite, deux années intermédiaires permettront de revenir à la trajectoire initiale.*

*Il est entendu que ce cheminement vers l'équilibre peut être revu en cas de circonstances véritablement exceptionnelles, comme une tension internationale impliquant un effort de dépenses majeures, une récession économique d'une ampleur inhabituelle, une catastrophe naturelle exceptionnelle.*

*Une deuxième recommandation a trait au monopole des lois financières en matière de fiscalité et de recettes : une des faiblesses majeures de notre dispositif est due à la dispersion des initiatives en ce domaine, ce qui érode, ruine la discipline, la cohérence et la hiérarchisation des priorités de*

*l'action publique. Les quatre parlementaires ont approuvé cette recommandation et la disposition constitutionnelle correspondante.*

*Nous avons également recommandé que les collectivités territoriales soient associées à l'effort de maîtrise des comptes. Cela est nécessaire, compte tenu de la hausse plus rapide des dépenses des collectivités que de celle du budget général au cours des trente dernières années. Nos engagements d'équilibre au plan européen portent en effet non seulement sur le budget de l'Etat mais aussi sur ceux des collectivités territoriales.*

*Enfin, nous avons proposé des dispositions pour resserrer les mailles du filet et nous assurer que des pratiques de débudgétisation et des opérations d'affichage n'aboutissent pas à des fuites, mais ces dispositions ne relèvent pas de la Constitution.*

*Voilà donc l'essentiel de nos conclusions : ces propositions peuvent consolider nos perspectives financières et budgétaires, notre statut de pays raisonnable sur le plan international, mais aussi renforcer notre solidarité intergénérationnelle, en disciplinant notre endettement.*

***Alain Vasselle, rapporteur général.** - Vos propos sont séduisants et peu de parlementaires s'opposeront à ces objectifs vertueux. Depuis plusieurs années, nous tentons de mieux maîtriser les dépenses publiques mais la volonté politique fait encore défaut. Nous avons rencontré à diverses reprises Philippe Seguin, puis Didier Migaud et je les ai interrogés pour savoir quelles sanctions pourraient frapper un gouvernement s'il ne tenait pas compte des observations pertinentes faites par la Cour des comptes. En privé, l'un et l'autre nous ont dit qu'aucune sanction juridique ou financière ne pouvait contraindre un quelconque gouvernement. La sanction ne peut être que politique, par l'intermédiaire du vote des Français. Ne perdons-nous pas notre temps en votant des lois telles que celle-ci ? Si un gouvernement ne respecte pas cette loi constitutionnelle, que se passera-t-il ?*

*Récemment, nous avons vécu deux réformes importantes, celle des retraites et celle de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Ces deux lois ordinaires avaient des implications financières lourdes mais qui étaient renvoyées à la loi de finances et à la loi de financement. Nous ne pouvions examiner simultanément les mesures financières qui accompagnaient ces deux réformes et, lorsque nous avons finalement été saisis de ces dispositions financières, nous n'étions plus forcément dans la lettre ou dans l'esprit des annonces faites par le Gouvernement lorsqu'il avait présenté ces deux projets de loi. Ne serait-il pas souhaitable que certaines lois ordinaires porteuses de réformes importantes soient accompagnées de lois de finances ou de financement rectificatives ?*

*Le projet de loi constitutionnelle prévoit que certaines dispositions des futures lois-cadres d'équilibre s'imposeront aux lois financières actuelles. Quelles devraient être les mesures rigoureusement impératives ? Quelle serait la bonne durée de ces lois-cadres ?*

*Dès lors que les futures lois-cadres s'imposeraient aux lois de finances et de financement annuelles, est-il concevable de les adopter dans les mêmes conditions que les lois de programmation des finances publiques, à savoir une saisine au fond de la commission des finances et une saisine pour avis de la commission des affaires sociales ? Ne devrait-on pas constituer une commission spéciale constituée à parité des membres des deux commissions ? Dans votre rapport, vous vous êtes interrogé sur une éventuelle fusion entre ces deux lois, mais pour des raisons techniques, cette idée a été abandonnée. Je note aussi que votre groupe de travail ne comprenait que des représentants des commissions des finances. D'ailleurs, je regrette la « guéguerre » entre la commission des finances et celle des affaires sociales, la première ayant toujours mal vécu la réforme constitutionnelle de 1996, engagée par Alain Juppé, ayant créé les lois de financement de la sécurité sociale. Il serait souhaitable de mettre de côté ces bisbilles qui ne vont pas dans le sens de l'intérêt général. Ne faudrait-il pas enfin travailler ensemble ? Le président Jean Arthuis semble d'accord sur le principe, mais nous n'en sommes pas encore aux travaux pratiques.*

*Enfin, serait-il opportun de mettre en place un contrôle automatique de constitutionnalité pour vérifier le respect par les lois financières de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques ? Ce contrôle devrait-il porter sur chacune des lois ou être commun pour vérifier le respect de la trajectoire vers le retour à l'équilibre ?*

**Michel Camdessus.** - *Ce travail a-t-il été utile ? Dans un premier temps, il s'agissait de trouver les chaînons manquants de notre Constitution : nous avons tous besoin de règles pour soutenir notre vertu. Or, nous ne disposons pas de trajectoire à laquelle nous accrocher. Nous ne proposons pas ici une solution miracle à l'insupportable légèreté des Français en ce qui concerne les déséquilibres financiers mais nous renforçons le dispositif qui nous permettra de pratiquer une politique financière vertueuse. Ce texte permettra de fixer un cheminement aux lois de finances et de financement et corrigera les dérapages, grâce à l'intervention rapide de la Cour des comptes.*

*Si une loi financière transgresse la trajectoire, le Conseil constitutionnel l'annulera. Il s'agit donc bel et bien d'une sanction, monsieur le rapporteur général ! En outre, la sanction politique est pour le moins importante. De plus, je suggérerais, à titre personnel, de muscler les lois de règlement. Des progrès ont été réalisés, mais il faudrait que ces lois « mordent » un peu plus. L'examen de la loi constitutionnelle devrait permettre au Gouvernement de vous faire des propositions novatrices en ce domaine.*

*Le Conseil constitutionnel pourra intervenir à tous les stades des lois financières pour s'assurer que la trajectoire est respectée. Il s'assurera également que les lois-cadres sont en ligne avec l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques. Ce projet de loi constitutionnelle est donc beaucoup plus contraignant que la législation en vigueur.*

*Le groupe que j'ai présidé a parlé des relations entre les commissions des finances et les autres commissions du Parlement : il ne lui a pas semblé qu'il était de son ressort de statuer sur cette question, même si votre remarque, monsieur le rapporteur général, est tout à fait fondée.*

*La date à laquelle l'équilibre devra être atteint sera fixée par la loi-cadre d'équilibre. Vous m'avez également interrogé sur la durée des lois-cadres. Le projet de loi constitutionnelle fixe un délai d'au moins trois ans. Plusieurs options sont possibles : une loi pour trois ans, une loi glissante, à savoir que chaque année, une nouvelle année sera ajoutée, une loi pour cinq ans. Le Président de la République a manifesté son intérêt pour cette dernière solution : cette loi fixerait les objectifs et la trajectoire pour la durée de la nouvelle législature. Si un changement majeur intervient dans le contexte macro-économique ou dans la sphère politique, il est bien évident que le nouveau Parlement pourrait se départir de la loi précédente, mais une nouvelle loi devrait être votée.*

*A titre personnel, j'ai regretté que les commissions des affaires sociales ne soient pas représentées au sein de notre groupe, mais pour la première fois de ma vie de fonctionnaire, la composition de cette commission m'a été imposée. J'ai essayé de rétablir un certain équilibre en rencontrant parallèlement les présidents des autres commissions, mais il aurait été préférable que ce groupe soit un peu plus nombreux et que votre commission soit représentée. J'ai cru comprendre qu'au quotidien, les accords entre commissions sont plus fréquents que les sujets de friction.*

*Les dispositions impératives de ces lois d'équilibre ne porteront pas sur l'ensemble des lois financières mais seulement sur les mesures discrétionnaires qui sont pilotables par le Parlement et par le Gouvernement. Il s'agit des mesures nouvelles en matière fiscale ou en matière de dépenses qui ne sont pas liées aux fluctuations conjoncturelles.*

*Enfin, il serait souhaitable que les lois ordinaires qui ont un impact sur les finances publiques soient accompagnées simultanément de lois de finances ou de financement.*

**Guy Fischer.** - *Merci pour votre présentation, monsieur Camdessus. Vous avez dit qu'il fallait « resserrer les mailles du filet » et réduire les dépenses des collectivités territoriales. En montant dans mon train ce matin, je me demandais quelle allait être votre potion amère. J'ai la réponse. Vous préconisez de réduire les déficits et la dépense publique afin de rassurer les marchés et les investisseurs internationaux pour ne pas être atteints par la crise de la dette souveraine.*

*A l'heure actuelle, les déficits de la sécurité sociale se traduisent par une réduction de l'offre de soins. En matière de politique fiscale, le Président de la République veut se rapprocher de l'Allemagne. Le secrétaire général de l'OCDE a dit hier qu'il fallait définitivement rompre avec la dérive des comptes publics : « Si la France veut ramener son déficit public à 3 % en 2013, il va falloir tailler dans les dépenses ». Avec vos « mailles du filet »,*

*vous ne dites pas autre chose. Quand on parle d'améliorer l'efficacité de l'administration publique, cela implique la suppression de centaines de milliers de postes : du jamais vu, surtout dans l'éducation nationale ! Vous prônez aussi la maîtrise des dépenses de santé, ce qui va entraîner le relèvement du reste à charge pour les familles. Vous voulez également prolonger l'effort sur les retraites. D'ailleurs, Alain Vasselle estime que la loi de 2010 n'a pas réglé le problème et que nous devons débattre encore de ce sujet. Il va donc falloir boire la purge, ou la potion amère, avec le relèvement de certains impôts, notamment la TVA dont certaines professions profitent outrageusement de la baisse qui leur a été accordée.*

*Je suis très inquiet des futures politiques de l'emploi qui vont être menées. On nous dit qu'il va falloir s'inspirer de la flexisécurité : nous avons fait le tour de l'Europe avec Alain Vasselle pour voir comment procéder. Des mesures drastiques risquent d'être prises à l'encontre des chômeurs qui refuseraient une offre d'emploi.*

*J'appelle toutes ces mesures de l'hyper-austérité : je crains qu'elles n'écrasent le pouvoir d'achat et le niveau des retraites et qu'elles ne touchent en priorité les classes moyennes, alors que d'autres, plus riches, tirent leur épingle du jeu. Comment redonner de l'espoir au peuple avec de telles mesures qui, en outre, sont peu crédibles à la veille de la présidentielle ?*

**René Teulade.** - *J'ai apprécié votre euphémisme, monsieur le gouverneur : vous avez parlé de tâche redoutable, au lieu de dire impossible, pour parvenir à l'équilibre des finances publiques. Je rappelle que 50 % des lois ne sont pas appliquées dans notre belle démocratie, faute de décrets !*

*Je veux vous parler d'un secteur que je ne connais pas trop mal, la santé, et pour lequel j'ai tenté pendant de nombreuses années de revenir à l'équilibre. Nous avons pris de nombreuses mesures pour contenir les dépenses de santé mais elles sont restées en grande partie sans effets car les décrets n'ont jamais été pris.*

*Dans le domaine de la santé, est-il possible de concilier un système qui repose à la fois sur des prescriptions libérales et sur des prestations socialisées ? Ne s'agit-il pas de logiques économiques profondément contradictoires ? Il est très difficile de modifier les comportements des prescripteurs et des consommateurs.*

**Alain Vasselle, rapporteur général.** - *Tout est dit !*

**René Teulade.** - *Pensez-vous que cette loi constitutionnelle pourra régler ce problème ? Nos efforts passés ont été vains. Avec les transferts actuels vers les régimes complémentaires, l'injustice marque des points alors que notre système permettait aux Français d'être égaux face à la souffrance et à la maladie.*

*Comment modifier les comportements et parvenir à l'équilibre ? A une époque, on estimait qu'avec 17 milliards de francs de déficit, le système n'était plus viable. Aujourd'hui, nous avons dépassé les 140 milliards d'euros !*

**Alain Vasselle, rapporteur général.** - *Peut-on espérer avec cette réforme constitutionnelle obtenir du Gouvernement qu'il réussisse à mieux maîtriser les déficits comptables du budget général de l'Etat alors qu'il est quatre à cinq fois supérieur à celui de la sécurité sociale, qui est qualifié d'abysse ? Ce dernier est difficile à maîtriser car il s'agit de modifier les comportements des gestionnaires, des consommateurs et des prescripteurs. Les résultats n'ont pas été à la hauteur de nos espérances, mais la politique que nous avons menée en matière de sécurité sociale a connu néanmoins de bons résultats. S'il n'y avait pas eu la crise de 2008, nous aurions été proches de l'équilibre en 2013, ce qui n'aurait pas été le cas pour le budget de l'Etat qui ne traite que des dépenses comptables !*

**Michel Camdessus.** - *Vous avez parlé, monsieur Fischer, d'hyper-austérité. Mon sentiment est que ce projet de loi constitutionnelle est justement là pour éviter une telle austérité à laquelle nous pourrions un jour être amenés en cas de perte de notre indépendance nationale. Le but de ces règles est d'échapper aux déboires que connaissent nos amis grecs ou portugais, qui ont dû accepter une hyper-austérité décidée ailleurs, car il n'y avait plus personne pour financer leur endettement.*

*Comment parvenir à l'équilibre ? En jouant sur les dépenses et sur les recettes.*

*Du côté des recettes, il y a encore du travail à faire. La pression fiscale dans notre pays est globalement plus lourde que chez certains de nos voisins, mais certaines voies d'eau doivent encore être colmatées. J'invite le Parlement à se pencher sur les niches fiscales et aussi sur certains taux de TVA. Les niches sont un univers immense, et selon que l'on est de gauche ou de droite, on attaque les unes et on préserve les autres, et réciproquement. Il faut tailler des deux côtés pour que notre fiscalité réponde aux besoins de notre pays, puisqu'il s'agit de financer des dispositifs d'aide sociale et de sécurité sociale dont nous voulons qu'ils restent les meilleurs du monde. Pour cela, il faut mettre les recettes à niveau, mais aussi travailler sur les dépenses.*

*Quand j'ai parlé de « resserrer les mailles du filet », ce qui a chagriné M. Fischer, j'avais en tête toutes ces dépenses qui contribuent subrepticement à nos déséquilibres. Certains opérateurs publics recourent à l'emprunt en faisant croire au marché, sous prétexte qu'ils sont publics, qu'ils sont couverts par le souverain. Ils imposent à l'Etat, en dehors de toute autorisation parlementaire, de lourdes charges à terme. Ces opérateurs devraient ne pouvoir avoir recours au marché qu'avec l'autorisation fournie par un décret du ministère des finances.*

*Bien d'autres mesures pourraient être prises sans écraser les classes moyennes : vous avez cité l'excellent rapport de l'OCDE qui critique notre politique de financement du logement : nous dépensons presque deux fois plus que la moyenne des pays européens en matière d'aide au logement et nous sommes loin d'être aussi efficaces que nos voisins. Il y a donc là matière à réexaminer la question. La dépense publique doit soutenir ceux qui en ont véritablement besoin, alors que les dispositifs en place aident ceux qui pourraient se passer de cette aide, tandis que les mesures en faveur des plus pauvres se réduisent comme peau de chagrin.*

*J'en viens aux dépenses de santé : je comprends les frustrations qui ont été exprimées. J'observe néanmoins que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) est de mieux en mieux respecté, grâce au travail et à l'action du Parlement. Peut-être même l'équilibre aurait-il été atteint si la crise ne s'était pas produite. Nous savons que les dépenses de santé vont continuer à croître pour des raisons strictement démographiques et technologiques. La discipline financière est donc nécessaire pour conserver la qualité de ce système. Cela dit, de grands progrès ont été réalisés ces dernières années, même si beaucoup reste encore à faire.*

*Ce qui est en cause, ce n'est pas simplement le rôle des marchés, mais surtout notre indépendance et nos enfants. Ce dispositif fait donc œuvre de salubrité publique.*

*J'en viens à la remarque de M. Vasselle : le déficit du budget de l'Etat est souvent lié à des circonstances conjoncturelles qui échappent au contrôle du Parlement et même du Gouvernement. Des règles plus sévères pourraient néanmoins améliorer la maîtrise des dépenses publiques. Du côté des collectivités territoriales, le groupe de travail présidé par Gilles Carrez et Michel Thenault a fait des propositions qui vont dans le bon sens.*

## II. EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

*Réunie le mardi 7 juin 2011, sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis d'Alain Vasselle, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.*

*Alain Vasselle, rapporteur général, rapporteur pour avis. - Ce projet de loi constitutionnelle est particulièrement important. Notre pays ne supportera pas longtemps encore le niveau actuel de déficit des finances publiques.*

*Le déficit de la sécurité sociale ne dépassait pas 3,5 milliards d'euros environ il y a une dizaine d'années. En 2002-2003, un premier ralentissement économique en a détérioré fortement les comptes. Entre 2004 et 2008, des mesures de redressement ont conduit à une légère amélioration, mais la sécurité sociale a abordé la crise avec un déficit structurel de 10 milliards d'euros, devenu 23 milliards en 2010. Une légère amélioration est attendue en 2011 - la commission des comptes de la sécurité sociale publiera ses chiffres après-demain.*

*Les pouvoirs publics ne sont pas restés inertes, d'importantes mesures ont été adoptées : reprise de 130 milliards de dette par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), réforme des retraites, résorption des niches sociales... Il nous faut cependant avoir une réflexion de plus long terme. Dans le domaine social, parler d'équilibre donne le sentiment d'aborder les problèmes, qu'il s'agisse des affections de longue durée, du vieillissement de la population ou de la perte d'autonomie, sous un angle strictement comptable. En réalité, le déséquilibre actuel, sans précédent, menace le modèle social français, car les déficits se transforment en dette que nous faisons peser sur les générations futures. Si les comptes avaient été équilibrés lorsqu'est intervenue la crise économique, nous n'aurions pas tant de difficultés pour engager le rétablissement. L'équilibre des comptes n'est pas une concession aux marchés financiers - et je suis certain que Guy Fischer partage ce point de vue - mais une marque de l'attachement que nous portons à la protection sociale.*

*Au début de 2010, le Président de la République a réuni une conférence sur le déficit. Plusieurs personnalités ont alors été chargées d'établir des rapports. Celui de Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, mesuré et sans complaisance, a bien montré que le retour de la croissance,*

*même forte, ne suffirait pas pour résorber les déficits. Une action résolue s'impose. A la même conférence a été créé un groupe de travail, présidé par Michel Camdessus, chargé de formuler des propositions pour mieux assurer le respect de l'objectif d'équilibre inscrit dans la Constitution depuis 2008. Nous avons reçu Michel Camdessus. Et j'ai fait remarquer au Premier ministre comme à François Baroin que ni la présidente de la commission des affaires sociales du Sénat, ni son rapporteur général, n'avaient été associés à cette réflexion - seuls l'ont été le président et le rapporteur général de la commission des finances.*

**Guy Fischer.** - *C'est scandaleux.*

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - *Le groupe de travail a constaté que l'inscription dans la Constitution de l'objectif d'équilibre des finances publiques et la création des lois de programmation des finances publiques étaient des mesures utiles mais insuffisantes. Il a proposé la création de lois-cadres de programmation des finances publiques pluriannuelles, dont certaines dispositions s'imposeraient à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale. Ces deux catégories de textes auraient le monopole des mesures relatives aux prélèvements obligatoires. Le présent projet est directement inspiré de ces propositions.*

*La novation la plus importante est la création de lois-cadres d'équilibre des finances publiques qui viendraient se substituer aux lois de programmation que nous connaissons actuellement. Les lois-cadres détermineraient les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles en vue d'assurer l'équilibre des comptes.*

*Le projet initial renvoyait à une loi organique le soin de préciser le contenu des lois-cadres, leur périodicité et la liste des dispositions réservées aux lois de finances et aux lois de financement. Mais l'Assemblée nationale a renforcé le caractère contraignant des mesures. Elle a prévu que les lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes. Les écarts devront être compensés dans les conditions prévues par une loi organique. L'Assemblée nationale a en outre fixé à au moins trois ans la période couverte par les lois-cadres.*

*Les articles 2 à 9 tendent à inscrire dans la Constitution les modalités d'examen des lois-cadres. Ils prévoient la saisine en premier lieu de l'Assemblée nationale, l'impossibilité d'adopter une loi de finances ou de financement en l'absence de loi-cadre couvrant l'exercice concerné, l'inscription prioritaire à l'ordre du jour parlementaire, la possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur ces textes, leur transmission obligatoire au Conseil constitutionnel. Toutes les lois de finances ou de financement devront être systématiquement soumises au Conseil constitutionnel, afin que celui-ci se prononce sur leur conformité à la loi-cadre.*

*La commission des lois du Sénat, saisie au fond du projet de loi constitutionnelle, a adopté un amendement prévoyant que le Conseil constitutionnel examine simultanément la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances pour apprécier le respect de la loi-cadre.*

*L'article premier établit aussi un monopole des lois de finances et des lois de financement pour traiter de la fiscalité et des principes fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale. A l'Assemblée nationale, ce dispositif a suscité d'importantes réserves : le rapporteur de la commission des lois et le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ont proposé sa suppression ; le rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Carrez, envisageait de son côté un mécanisme alternatif et créait des lois de prélèvements obligatoires. Les députés ont néanmoins adopté sans modification les dispositions concernant le monopole. Ils les ont complétées par deux articles nouveaux. L'article 2 bis, un peu étrange, crée une procédure identique à celle prévue par l'article 41 de la Constitution : le Gouvernement, le Président de chaque assemblée, pourraient soulever à tout moment l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement qui ne respecterait pas le monopole des lois de finances et de financement...*

**Guy Fischer.** - *On ne pourra plus rien faire ! C'est la censure générale !*

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - *L'article 9 bis, inséré à l'initiative du Gouvernement, tend à imposer au Conseil constitutionnel de « vérifier la conformité à la Constitution des dispositions qui méconnaissent le domaine réservé à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale ». Il y a une certaine contradiction entre un article qui instaure une irrecevabilité à la discrétion du gouvernement et un autre qui crée une censure automatique par le juge constitutionnel. Un gouvernement pourrait avec hypocrisie laisser passer des dispositions qu'il saurait d'avance condamnées ! Enfin, l'article 12 prévoit la transmission à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant leur remise aux autorités européennes, du programme de stabilité. Ce document, utile pour la surveillance multilatérale des politiques économiques, est depuis 1997 transmis annuellement par chaque Etat membre de la zone euro. Jusqu'à cette année, le programme de stabilité était établi en fin d'année et le Parlement n'était pas en mesure de l'exploiter. Désormais, la transmission est avancée à avril.*

*L'Assemblée nationale a souhaité que le programme de stabilité soit transmis aux parlementaires deux semaines au moins avant d'être adressé à Bruxelles ; qu'il soit renvoyé pour avis à l'une des commissions permanentes et qu'à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, il fasse l'objet d'un débat en séance publique et d'un vote - sans engager la responsabilité du Gouvernement.*

*La création des lois-cadres d'équilibre me semble être un progrès incontestable et suscite un accord très majoritaire. Les actuelles lois de programmation n'ont aucun caractère contraignant et ne sont pas soumises au*

*Conseil constitutionnel. Les futures lois-cadres détermineront une trajectoire en matière de déficit, que devront respecter les pouvoirs publics dans les lois de finances et de financement.*

*Pour rétablir l'équilibre des comptes, la volonté politique devrait suffire. Néanmoins, l'expérience montre que tel n'est pas le cas. La France n'a pas été capable de réduire ses déficits publics dans les conjonctures favorables.*

*Annie David. - Ce ne sont pas les nouvelles dispositions qui vont changer grand-chose !*

*Alain Vasselle, rapporteur pour avis. - Bien sûr, les lois-cadres pourront éventuellement être modifiées... Le récent allongement de la durée de vie de la Cades montre que les verrous institutionnels peuvent sauter. Néanmoins, il sera extrêmement difficile à un gouvernement de revenir sur une loi-cadre qu'il aura fait adopter, sauf circonstances exceptionnelles. C'est pourquoi je vous propose d'approuver la création de ces lois-cadres qui, sans être la panacée, tracent un chemin dont il sera difficile de s'écarter.*

*Toutefois, rien n'est prévu concernant le déroulement de l'examen en commission. Actuellement, les projets de loi de programmation des finances publiques sont renvoyés à la commission des finances, la commission des affaires sociales ne pouvant s'en saisir que pour avis. Mais les futures lois-cadres s'imposeront aux lois de finances... comme aux lois de financement. Il est légitime de fixer des conditions spécifiques d'examen.*

*Guy Fischer. - Sur ce point nous sommes d'accord !*

*Alain Vasselle, rapporteur pour avis. - C'est pourquoi je vous soumettrai un amendement pour prévoir la création d'une commission spéciale composée à parité de membres des commissions des finances et des affaires sociales, pour que spécialistes des finances de l'Etat et spécialistes des finances de la sécurité sociale travaillent de concert. Il est nécessaire de l'écrire dans la Constitution, à défaut de quoi la loi organique ne pourrait juridiquement prévoir les dispositions correspondantes. Si nous n'adoptons pas cette mesure, chaque assemblée pourrait décider, au cas par cas, de constituer ou non une commission spéciale, ce qui n'est pas satisfaisant s'agissant de textes contraignants financièrement et d'une telle portée.*

*La transmission aux assemblées du projet de programme de stabilité est une évolution heureuse - le droit suivra du reste la pratique existante. Les assemblées pourront s'exprimer sur ce document essentiel. Toutefois, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale ne convient pas : le « renvoi pour avis à une commission permanente » laisse entendre que les autres commissions ne pourraient donner un avis. Je vous proposerai donc un amendement afin que chaque commission puisse se saisir du projet de programme.*

*Je suis plus réservé sur les dispositions relatives au monopole. Il présenterait de très sérieux inconvénients. Le Parlement ne pourrait plus appréhender les réformes dans leur globalité, les conséquences financières étant systématiquement renvoyées aux lois financières. Cela réduirait considérablement l'intérêt du débat parlementaire. Les assemblées se prononceraient sans connaître l'ensemble des éléments : nous en avons eu un avant-goût lors de la réforme des retraites. L'initiative parlementaire serait drastiquement limitée, elle l'est déjà largement avec l'application de l'article 40 et l'irrecevabilité des cavaliers budgétaires ou sociaux. J'ajoute que l'examen des projets de loi de finances et de financement est particulièrement encadré !*

*Le monopole des lois financières ne me paraît pas acceptable. Pour autant, la préoccupation sous-jacente est légitime. Au cours des dernières années, trop de mesures votées en cours d'exercice sont venues porter atteinte aux équilibres prévus en lois initiales de finances et de financement, parfois en restreignant les recettes pérennes de la sécurité sociale. Nous en avons fait plusieurs fois l'amère expérience.*

*Le 22 janvier 2008, à l'initiative de Nicolas About et de moi-même, le Sénat a adopté une proposition de loi organique visant précisément à éviter ce « mitage » des recettes de la sécurité sociale. Nous posons la règle selon laquelle « les mesures de réduction et d'exonération de cotisations affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que les modifications apportées à ces mesures deviennent caduques au 1<sup>er</sup> janvier de l'année (suivante) si elles n'ont pas été approuvées par une loi de financement de la sécurité sociale ».*

*J'avais pensé vous proposer un amendement de cette nature, mais la commission des lois a préféré une autre rédaction, d'inspiration assez proche : l'entrée en vigueur des mesures d'ordre financier serait conditionnée à leur approbation ultérieure en loi de finances ou de financement. La nuance entre les deux formules est infime. Je me rallie donc à cet amendement. Lors de l'examen des lois financières, il s'agira de vérifier que les mesures votées en cours d'exercice ne remettent pas en cause les règles définies par les lois-cadres. On obtient les mêmes résultats qu'avec le monopole, mais sans porter atteinte à l'initiative parlementaire et à la cohérence des travaux des assemblées. Nous conservons la possibilité d'amender les textes !*

*Je vous proposerai de supprimer les articles 2 bis et 9 bis, insérés par l'Assemblée nationale et tendant à prévoir une procédure d'irrecevabilité, tout en l'assortissant d'une obligation pour le Conseil constitutionnel d'annuler les dispositions qui porteraient atteinte au monopole. Le verrou en loi de finances et de financement suffit. Ce dispositif contradictoire et aléatoire ne me semble pas pouvoir être conservé.*

**Guy Fischer.** - *Ce rapport revêt un caractère historique ! Le sujet est complexe, ardu. Dans tous les pays de l'Union européenne, on remet en cause la dépense publique, surtout en matière de protection sociale. Ce texte est*

*comme un point d'orgue dans l'aliénation progressive de notre indépendance financière. Il pérennise à perpétuité l'hyper austérité. Cette mise sous tutelle budgétaire des Etats devra être avalisée par le Congrès... C'est une nouvelle étape dans la soumission des Etats aux marchés financiers, à l'œuvre depuis le traité de Lisbonne de 2008, qui était une copie conforme du projet de Constitution européenne pourtant rejeté en 2005.*

*Les ministres des finances soumettront leur projet de budget à la censure européenne et les amendes deviendront automatiques, avec des déficits supérieurs à 3 % et des dettes de plus de 60 % du PIB. L'hyper austérité devient constitutionnelle et la réduction des déficits sera la règle d'or de toute politique économique et sociale. La trajectoire des finances publiques - un déficit de 6 % en 2011, 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013 – devra être respectée, quelles que soient les conditions économiques et sociales !*

*Le Parlement ne votera plus annuellement le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale. La durée minimum de trois ans s'imposera via la loi-cadre.*

*La protection sociale et la dépense publique seront étranglées. Si une épidémie conduit à un dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), des coupes seront indispensables pour rééquilibrer les comptes. En conséquence, les communes et les départements seront de plus en plus étranglés - l'article 11 retire toute autonomie au législateur en matière de financement des collectivités locales. Le Parlement sera menotté par le Gouvernement et la Commission européenne... et notre rapporteur général Alain Vasselle sera complice ! Chaque année, les vingt-sept se mettront d'accord sur les priorités et les Etats ajusteront leur budget.*

*Le président Hyst et la commission des lois ont modifié la rédaction de l'Assemblée nationale, en particulier avec un amendement auquel Alain Vasselle se rallie. Pour nous, ce projet de loi demeure irrecevable mais nous suivrons l'idée instillée par le président de la commission des lois. Car nous estimons que ce projet de loi constitutionnelle contredit l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789. Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir et d'en suivre l'emploi. La Déclaration institue des principes supérieurs de la République qui ne peuvent être contredits par une simple loi constitutionnelle. La souveraineté populaire est gravement remise en cause ! Le peuple et ses représentants sont dessaisis pendant trois ans de pouvoir législatif budgétaire. Or le Conseil constitutionnel, dans une décision de 2001, a rappelé que les lois de finances sont le cadre privilégié d'application de cet article 14. C'est l'aboutissement d'une lente évolution qui a réduit drastiquement l'initiative parlementaire en ce domaine.*

*Le rappel à l'ordre lancé par l'Union européenne en mai 2009 a servi de prétexte à Nicolas Sarkozy pour relancer le vieux projet qui sied à l'esprit libéral et même ultralibéral de la Commission européenne. Il l'a inscrit dans*

*son programme présidentiel de 2007. Pourtant le traité de Lisbonne n'exige pas formellement ce type de loi pluriannuelle.*

*Ce texte nous soumet aux marchés. Et nous sommes bien loin des promesses de revalorisation des droits du Parlement, celui-ci est bâillonné, privé de tout pouvoir au profit des comptables ! Informer le Parlement sur le programme de stabilité avant sa transmission aux autorités européennes, pour une simple prise de position, confirme par l'absurde la volonté du chef de l'Etat de lui imposer silence. Bref, le projet de loi constitutionnelle poursuit la dérive autocratique de nos institutions, dans un monde dominé par les marchés financiers. Le groupe CRC-SPG votera contre ce texte parmi les plus dangereux jamais examinés sur le plan économique, social et politique.*

**Yves Daudigny.** - *Ce texte me fait penser à un joueur incapable de se maîtriser et qui demanderait à être interdit de casino. La loi de financement pour 2009 a été votée avec un déficit prévisionnel de 9 milliards d'euros. Pour 2011, le montant en était de 23 milliards d'euros, 17 prévus en 2013. Bref, on laisse filer ! Durant ces années, des propositions pour augmenter les recettes, proposées par Alain Vasselle et votées par la majorité en commission, ont été abandonnées en séance publique sous la pression du Gouvernement. Il est singulier de prétendre imposer à vos successeurs ou à vous-mêmes des règles que vous n'avez jamais voulu vous appliquer précédemment.*

*La spécificité des lois de financement, c'est qu'elles comportent non des crédits mais des inscriptions, dont le respect est soumis à l'aléa et l'imprévisible. Comment cette spécificité sera-t-elle traitée ? Le dispositif rapproche lois de finances et lois de financement. Autre particularité, l'irrecevabilité sociale permet de rejeter les cavaliers sociaux. Qu'en sera-t-il demain ? Et que deviendra le comité d'alerte : sera-t-il maintenu, dans quelles conditions et avec quelles conséquences ?*

*Je suis totalement opposé au monopole, qui réduit les droits du Parlement. Les articles 2 bis et 9 bis sont surprenants, contradictoires : les parlementaires conservent leur droit d'amendement, mais avec une épée de Damoclès au-dessus de la tête et la sanction possible du Conseil constitutionnel !*

**Ronan Kerdraon.** - *Je souscris aux propos de Guy Fischer et Yves Daudigny. Et à ceux, nuancés, du rapporteur au sujet des articles 2 bis et 9 bis. Comment, à un an de la présidentielle, ne pas voir dans ce texte une loi d'affichage politique ? Car en matière de déficits publics, le bilan de Nicolas Sarkozy est désastreux ! Nous assistons par conséquent à une opération de communication fondée sur la vertu : « certains agissent alors que d'autres ne font rien », voilà ce que l'on veut laisser croire... Et pourtant, en neuf ans de gouvernements de droite, vous avez surtout réussi à porter la dette à plus de 70 % du PIB ; depuis l'élection de Nicolas Sarkozy, le déficit budgétaire a été multiplié par trois. Du reste, point n'est besoin de modifier la Constitution pour redresser les comptes publics. Il faut une volonté politique forte. Il est vrai que vous préférez faire des cadeaux aux plus aisés. Des marges de*

*manœuvre pourraient aussi être dégagées, et même une réforme fiscale, une rationalisation des dépenses. Pas besoin pour cela de museler les parlementaires !*

**Catherine Procaccia.** - *Le rapport nous éclaire sur le contenu de la réforme. Et les propositions de notre rapporteur pour avis sont de nature à préserver l'initiative de la commission des affaires sociales. Notre rôle en matière de dépenses devrait être au moins égal à celui de la commission des finances, dans le domaine social. J'espère qu'Alain Vasselle sera entendu ! Donner l'exclusivité à une vision purement financière, celle de la commission des finances, transformerait l'idée même des rôles respectifs du législateur et de l'exécutif. Je crains une restriction de l'initiative parlementaire, voire une remise en cause de notre rôle. Par exemple, un amendement sur l'allongement de la durée du congé de maternité pourrait être remis en cause au bout de six mois ! Je fais confiance à Alain Vasselle et aux spécialistes de ces questions pour trouver le juste milieu entre maîtrise des dépenses et maintien de l'initiative parlementaire. Sinon, le rôle du Sénat, tout particulièrement, sera remis en cause.*

**Jacky Le Menn.** - *Tout le monde est d'accord pour tendre vers l'équilibre des finances publiques. La question est de savoir comment et il ne faudrait pas, au prétexte d'y arriver, emboliser la capacité des parlementaires à présenter des propositions de loi ou examiner des textes dans leur globalité ! Cette suspicion à l'égard de tous les parlementaires est détestable. Si nous ne pouvons envisager une réforme dans sa totalité, à quoi servirions-nous encore ? Une grande commission des finances suffira ! Le président de la commission des lois l'a bien dit : à quoi bon ?*

*Ce sera la paralysie, il faudra toujours attendre l'avis de la commission des finances. Bien des mesures que nous proposons ont des incidences financières, nous essayons toujours de tenir compte du niveau de richesse du pays ! Nous ne sommes pas les fossoyeurs des finances publiques, nous considérons les aspects positifs et négatifs. Nous ne partageons pas les mêmes idées sur la façon de financer les mesures, mais nous sommes tous soucieux de ne pas disperser les deniers publics. Je regrette cette spoliation de notre capacité de réflexion.*

*La proposition, pratique, de la commission des lois peut nous satisfaire. Elle me paraît acceptable. J'insiste, nous ne sommes pas des mineurs incapables de réfléchir. Je refuse d'être délesté de ma mission de parlementaire, qui est de réfléchir aux mesures nécessaires pour le pays, mais aussi à la façon de les financer. Je ne veux pas que tous les projets de loi soient renvoyés dans un trou noir, laissés à disposition de la commission des finances.*

**Catherine Procaccia.** - *Les propositions de loi sont-elles incluses dans cette procédure ?*

**Muguette Dini, présidente.** - *Oui, tous les textes le sont, y compris les amendements !*

**Isabelle Debré.** - Surtout les propositions de loi !

**René Teulade.** - Que répondrons-nous à ceux qui nous ont mandatés lorsqu'ils nous demanderont à quoi nous servons, dès lors que nous sommes placés sous la tutelle de l'Union européenne ?

**Muguette Dini, présidente.** - J'attire votre attention sur l'importance des amendements que va nous présenter notre rapporteur général, en particulier ceux qui concernent, d'une part, le monopole des lois financières en matière de recettes fiscales et sociales, d'autre part, la création d'une commission spéciale pour examiner les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques. Il conviendra que nous soyons présents en séance la semaine prochaine pour défendre nos positions. Les enjeux sont essentiels pour le fonctionnement du Parlement et le rôle des commissions permanentes, à commencer par la nôtre.

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - J'ai pris acte de la déclaration de Guy Fischer, qu'il étiara sans doute en séance publique : je laisse au Gouvernement le soin d'apaiser ses inquiétudes. L'interrogation sur la nature des dépenses du budget de la sécurité sociale, et notamment de la branche maladie, est légitime. Une crise sanitaire exceptionnelle, qui nous conduirait à revoir l'Ondam, exigerait des mesures exceptionnelles : les lois-cadres devront pouvoir être révisées pour tenir compte d'événements imprévus. Il faudra interroger le Gouvernement pour avoir confirmation sur ce point.

Monsieur Daudigny, le comité d'alerte subsiste et réagira en tant que de besoin si les comptes dérivent. Il n'est pas impossible que le Gouvernement soit prêt à soumettre au Parlement des lois de financement rectificatives ; nous examinerons prochainement la première, qui traitera notamment de la prime liée aux dividendes... Le comité d'alerte pourra déclencher des lois de financement rectificatives.

En loi de finances, des crédits ont été gelés dans des fonds pouvant servir de variables d'ajustement afin de respecter l'Ondam ; ce fut le cas pour l'exercice 2010.

Je vous propose des amendements visant à préserver les droits du Parlement. J'ai le sentiment que les présidents des différentes commissions permanentes sont disposés à suivre la commission des lois. Il est donc probable que nous nous opposions au Gouvernement, qui souhaite en rester au texte de l'Assemblée. Les députés avaient rejeté en commission le monopole des lois de finances et lois de financement, au motif qu'il portait atteinte aux amendements d'incidence financière : d'où l'article 2 bis, qui prévoit que le Gouvernement pourra déclarer irrecevable un amendement ; s'il le laisse passer, le Conseil constitutionnel sera chargé de jouer la voiture-balai... C'est une solution hypocrite, qui ne permet pas au Parlement d'exercer pleinement ses droits. Comme nous l'avait rappelé Philippe Séguin, la réponse à la dérive des dépenses réside dans la volonté politique du Parlement et du Gouvernement !

*Mes amendements préservent les droits du Parlement. N'oublions pas que les mesures qui ont perturbé l'équilibre des comptes ne sont généralement pas d'origine parlementaire ! Le Gouvernement ne peut demander au Parlement d'être plus vertueux qu'il ne l'est lui-même !*

*Monsieur Le Menn, nous sommes d'accord sur l'objectif. Je vous propose la solution qui semble la plus acceptable pour l'atteindre.*

*Monsieur Teulade, il y a de fait une surveillance européenne, depuis Maastricht, sur la dette et le déficit ; au Gouvernement, avec les recettes dont il dispose, de veiller à la bonne répartition des dépenses entre loi de finances et loi de financement.*

**Muguette Dini, présidente.** - *La tutelle européenne n'est pas une nouveauté et elle a pour contrepartie l'intervention de l'Europe lorsque certains de ses membres sont en difficulté.*

**René Teulade.** - *Espérons-le !*

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - *L'amendement n° 1 prévoit que toutes les dispositions relatives aux impositions de toute nature ou aux autres recettes de la sécurité sociale n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale.*

**Guy Fischer .** - *Très bien. Nous sommes contre le monopole. Nous voterons cet amendement - sans que cela ne préjuge de notre vote final !*

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**Muguette Dini, présidente.** - *C'est un vote unanime.*

##### **Article 2 bis**

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - *L'amendement n° 2 supprime l'article, pour les raisons que j'ai déjà exposées.*

*L'amendement n° 2 est adopté.*

##### **Article additionnel après l'article 3**

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - *L'amendement n° 3 crée une commission spéciale composée à parité de membres de la commission des finances et de la commission des affaires sociales pour examiner les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques.*

**Guy Fischer.** - *Nous nous abstenons.*

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**Article 9 bis**

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - L'amendement n° 4 supprime l'article.

L'amendement n° 4 est adopté.

**Article 11**

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - L'amendement n° 5 supprime le monopole pour la fiscalité locale.

L'amendement n° 5 est adopté.

**Article 12**

**Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** - L'amendement n° 6 prévoit le renvoi du projet de programme de stabilité à une ou plusieurs commissions permanentes qui souhaitent s'en saisir pour avis.

**Guy Fischer .** - Pas question de nous éliminer !

L'amendement n° 6 est adopté.

## **AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### **Article 1<sup>er</sup>**

I. - Alinéas 2 à 4

Supprimer ces alinéas.

II. - Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale. Les dispositions relatives aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale ainsi que les modifications apportées à ces dispositions n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de financement de la sécurité sociale.

### **Article 2 *bis***

Supprimer cet article.

### **Article additionnel après l'article 3**

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 43 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet composée à parité de membres de la commission chargée de l'examen des projets de loi de finances et de la commission chargée de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale. »

**Article 9 bis**

Supprimer cet article.

**Article 11**

Rédiger ainsi cet article :

A la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, les mots : « toutes natures » sont remplacés par les mots : « toute nature ».

**Article 12**

Alinéa 3

Remplacer les mots :

l'une des

par les mots :

une ou plusieurs