

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 14 juin 2011

(116<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

### Secrétaires :

Mme Sylvie Desmarescaux, M. Jean-Pierre Godefroy.

1. Procès-verbal (p. 4755)
2. Nomination de membres de deux commissions mixtes paritaires (p. 4755)
3. Saisine du Conseil constitutionnel (p. 4755)
4. Questions orales (p. 4755)

### ACTUALITÉ ET PERSPECTIVES DU SERVICE CIVIQUE (p. 4755)

Question de Mme Christiane Demontès. – Mmes Jeannette Bougrab, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative ; Christiane Demontès.

### FERMETURES DE CLASSES EN GIRONDE (p. 4757)

Question de Mme Françoise Cartron. – Mmes Jeannette Bougrab, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative ; Françoise Cartron.

### AVENIR DE L'ÉDUCATION (p. 4758)

Question de M. Marcel Rainaud. – Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative ; M. Marcel Rainaud.

### DEVENIR DE LA SALLE DE SPECTACLE « ÉLYSÉE MONTMARTRE » (p. 4759)

Question de Mme Catherine Dumas. – Mmes Jeannette Bougrab, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et de la vie associative ; Catherine Dumas.

### TRACÉ DE LA LIGNE À GRANDE VITESSE MONTPELLIER-PERPIGNAN (p. 4760)

Question de M. Roland Courteau. – MM. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement ; Roland Courteau.

### INQUIÉTUDES SUR LES DESSERTS FERROVIAIRES DU JURA (p. 4761)

Question de M. Gérard Bailly. – MM. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement ; Gérard Bailly.

### AVENIR DU FRET FERROVIAIRE À SAINT-PIERRE-DES-CORPS (p. 4763)

Question de Mme Marie-France Beaufile. – M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement ; Mme Marie-France Beaufile.

### RÉGIME JURIDIQUE DU CONTRAT DE TRAVAIL DES SAISONNIERS (p. 4764)

Question de Mme Annie David. – M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement ; Mme Annie David.

### AMÉLIORATION DE LA SITUATION SANITAIRE DE LA GUYANE (p. 4766)

Question de M. Georges Patient. – MM. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement ; Georges Patient.

### DÉDUCTIBILITÉ DES CHARGES SUPPORTÉES PAR LES PERSONNES FISCALEMENT NON RÉSIDENTES PERCEVANT EXCLUSIVEMENT DES REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE (p. 4767)

Question de M. Richard Yung. – MM. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement ; Richard Yung.

### SITUATION DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LE DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES (p. 4768)

Question de M. Marc Daunis. – Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; M. Marc Daunis.

### SÉCURITÉ ROUTIÈRE (p. 4769)

Question de M. Jacques Mézard. – Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; M. Jacques Mézard.

### ENCLAVES HISTORIQUES (p. 4770)

Question de Mme Josette Durrieu. – Mmes Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; Josette Durrieu.

### INDEMNISATION DES DÉLÉGUÉS INTERCOMMUNAUX (p. 4772)

Question de M. Claude Léonard. – Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; M. Claude Léonard.

### STATISTIQUES SUR LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE (p. 4773)

Question de M. Jean-Paul Fournier. – Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; M. Jean-Paul Fournier.

MISE EN CAUSE DES SPÉCIFICITÉS DES MISSIONS LOCALES  
(p. 4774)

Question de Mme Bernadette Bourzai. – Mmes Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; Bernadette Bourzai.

DEVENIR DES SERVICES PUBLICS DANS LA ZONE FRONTALIÈRE  
D'HENDAYE (p. 4775)

Question de Mme Annie Jarraud-Vergnolle. – Mmes Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; Annie Jarraud-Vergnolle.

ÉPANDAGES AÉRIENS DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES  
(p. 4777)

Question de M. Alain Houpert. – Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer ; M. Alain Houpert.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4778)

**PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER**

**5. Équilibre des finances publiques. – Discussion d'un projet de loi constitutionnelle** (p. 4778)

Discussion générale : MM. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ; Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois ; Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Philippe Marini, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

**PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON**

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis de la commission de l'économie.

**Rappel au règlement** (p. 4793)

M. Jean-Pierre Bel, Mme la présidente.

**Discussion générale (suite)**(p. 4794)

M. Thierry Foucaud.

M. Bernard Frimat, Mme la présidente.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4796)

**PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER**

**6. Questions cribles thématiques** (p. 4796)

SUIVI DE LA LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS DES UNIVERSITÉS ET DE LA POLITIQUE UNIVERSITAIRE FRANÇAISE  
(p. 4796)

M. Ivan Renar, Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mmes Catherine Morin-Desailly, la ministre.

M. Jean-Pierre Chevènement, Mme la ministre.

M. Jacques Legendre, Mme la ministre.

M. David Assouline, Mme la ministre.

M. Christian Demuynck, Mme la ministre.

Mmes Marie-Christine Blandin, la ministre.

M. Philippe Adnot, Mme la ministre.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4802)

**PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON**

**7. Équilibre des Finances publiques. – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle** (p. 4802)

Discussion générale (*suite*) : MM. Bernard Frimat, Aymeri de Montesquiou, Patrice Gélard, François Zocchetto, Guy Fischer, Gérard Cornu, Jean-Jacques Jégou, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Chevènement, Gérard César, Hervé Maurey.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4818)

**PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER**

MM. Yves Daudigny, Bruno Sido, Jean Desessard.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Clôture de la discussion générale.

**Exception d'irrecevabilité** (p. 4825)

Motion n° 76 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois ; le ministre. – Rejet par scrutin public.

**Question préalable** (p. 4828)

Motion n° 38 rectifié de M. Pierre-Yves Collombat. – MM. Pierre-Yves Collombat, le rapporteur, le ministre. – Rejet par scrutin public.

**Demande de renvoi à la commission**

Motion n° 45 de M. Yvon Collin. – MM. Yvon Collin, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. **Ordre du jour** (p. 4834)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

**vice-président**

**Secrétaires :**

**Mme Sylvie Desmarescaux,  
M. Jean-Pierre Godefroy.**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures trente.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## NOMINATION DE MEMBRES DE DEUX COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la bioéthique que nous venons d'adopter.

La liste des candidats établie par la commission des affaires sociales a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires: Mme Muguette Dini, M Alain Milon, Mme Marie-Thérèse Hermange, MM. Jean-Louis Lorrain, Bernard Cazeau, Jean-Pierre Godefroy, Guy Fischer ;

Suppléants: MM. Gilbert Barbier, François-Noël Buffet, Mme Annie David, MM. Jean Desessard, Bruno Gilles, André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier.

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique que nous venons d'adopter.

La liste des candidats établie par la commission de l'économie a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires: MM. Jean-Paul Emorine, Michel Houel, Ladislav Poniatoński, Claude Biwer, Michel Teston, Alain Fauconnier, Mme Évelyne Didier ;

Suppléants: MM. Gérard César, Gérard Cornu, Michel Bécot, Benoît Huré, Daniel Raoul, Roland Courteau, Robert Tropeano.

3

## SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Sénat a été informé, par lettre en date du 10 juin 2011, par le président du Conseil constitutionnel que celui-ci a été saisi d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution par plus de soixante députés de la loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région.

Acte est donné de cette communication.

Le texte de cette saisine du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

4

## QUESTIONS ORALES

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les réponses à des questions orales.

### ACTUALITÉ ET PERSPECTIVES DU SERVICE CIVIQUE

**M. le président.** La parole est à Mme Christiane Demontès, auteur de la question n° 1313, adressée à Mme la secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, chargée de la jeunesse et de la vie associative.

**Mme Christiane Demontès.** Madame la secrétaire d'État, je souhaite à travers vous attirer l'attention du Gouvernement sur l'actualité et les perspectives du service civique.

Cette nouvelle forme d'engagement a été créée par la loi du 10 mars 2010 sur initiative sénatoriale. Elle ouvre aux jeunes de seize à vingt-cinq ans la possibilité d'effectuer une mission de six à douze mois dans un organisme ou une collectivité agréés en échange d'une indemnisation.

Cet engagement peut s'inscrire dans des domaines aussi différents que la solidarité, la santé, la culture et les loisirs, le sport, l'éducation pour tous, l'environnement, la mémoire et la citoyenneté, le développement international, l'action humanitaire ou encore l'intervention d'urgence.

Une récente enquête, qui a valeur de bilan, fait apparaître le degré de satisfaction des jeunes intégrés dans ces dispositifs. Elle met aussi en exergue l'hétérogénéité des niveaux scolaires, allant du brevet d'études professionnelles au master, et des sources de motivation des jeunes.

Cependant, les jeunes comme les structures d'accueil déplorent le manque de moyens alloués. Cet état de fait porte préjudice au dispositif. Ainsi, près de la moitié des jeunes interrogés jugent le nombre d'offres insuffisant et ne postuleront pas tandis que bien d'autres ne recevront pas de réponse positive.

L'objectif initial du Gouvernement était, je le rappelle, de permettre l'accueil de 10 000 jeunes en 2010, puis de 70 000 en 2012 et de 75 000 en 2014.

Dans les faits, la montée en charge est toute différente puisque, cette année, seuls 15 000 postes seront financés. Or, près de 45 000 jeunes ont déposé une demande. Quant aux structures agréées, elles proposent plus de 25 000 missions.

Nous le savons, cette nouvelle forme d'engagement constitue une réponse pertinente pour nombre de jeunes qui cherchent à s'investir pour la collectivité, pour les autres, mais aussi à construire leur orientation, à valoriser leur parcours professionnel, bref, à enrichir leur *curriculum vitae*, démarche ô combien nécessaire.

Le service civique est aussi une réponse pour les structures participant de cette dynamique.

Aussi, madame la secrétaire d'État, ma question sera-t-elle simple : participant de l'indispensable renforcement de la mixité et de la cohésion sociale, ce dispositif phare du plan « Agir pour la jeunesse » qu'est le service civique se verra-t-il allouer les moyens financiers nécessaires à sa montée en charge telle qu'elle était initialement prévue par le Gouvernement ?

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, chargée de la jeunesse et de la vie associative.** Madame la sénatrice, un an après le vote de la loi relative à la création du service civique, en effet d'origine sénatoriale puisque issue d'une proposition de loi déposée par les membres du RDSE et notamment par M. Yvon Collin, le service civique rencontre un réel succès auprès des jeunes. Je profite d'ailleurs de l'occasion pour rendre hommage à la Haute Assemblée pour le travail remarquable qu'elle a mené et qui a conduit au vote de ce texte.

Le service civique concrétise un engagement du Chef de l'État en permettant à tous les jeunes de seize à vingt-cinq ans de s'impliquer dans des missions reconnues d'intérêt général et prioritaires. Il s'agit d'une contribution majeure de ce gouvernement en faveur de la jeunesse : avec le service civique, nous nous sommes dotés d'un outil innovant, performant, moderne pour soutenir l'engagement de cette jeunesse qui est loin des clichés que l'on entend parfois à son propos.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du service civique, c'est-à-dire, en gros, depuis septembre 2010, ce sont plus 8 000 contrats qui ont été signés et payés – il s'agit donc de contrats effectifs – par l'Agence de service et de paiement.

Le Gouvernement a bien mesuré l'importance que représente le service civique dans la politique en faveur de notre jeunesse et a dégagé, dans un contexte budgétaire contraint, des crédits complémentaires pour financer la mise en place et la montée en puissance de ce nouveau dispositif. En 2011, 15 000 jeunes pourront ainsi s'engager en service civique et près de 100 millions d'euros seront consacrés à celui-ci. Dès lors, madame la sénatrice, je ne peux pas laisser dire que le budget pour 2011 est très insuffisant pour atteindre l'objectif fixé.

Sur le plan budgétaire, l'engagement pour le service civique s'est matérialisé par une augmentation de 140 % des moyens qui lui ont été consacrés entre 2010 et 2011, moyens qui sont ainsi passés de 40 millions à 97 millions d'euros et qui atteindront 134 millions d'euros en 2012 puis 170 millions d'euros en 2013. Entre 2010 et 2013, le budget du service civique aura donc augmenté de 300 %.

Ce seront 20 000 jeunes qui pourront s'engager en service civique en 2012, 25 000 en 2013 et 75 000 en 2014, soit 10 % d'une classe d'âge, objectif qui a d'ailleurs été réaffirmé par le Premier ministre dans un courrier qu'il a adressé le 11 mars dernier au président de l'Agence du service civique et que j'ai moi-même eu l'occasion de rappeler, le 23 mars, dans ma communication en conseil des ministres.

Je tiens en outre à vous informer, madame la sénatrice, que, devant le succès rencontré, le conseil d'administration de l'Agence du service civique a décidé, le 9 juin dernier – tout récemment, donc –, d'abonder de 20 000 mois supplémentaires le nombre d'agrément locaux qui pourront être ainsi distribués d'ici à la fin de l'année tout en restant dans l'enveloppe budgétaire.

Il importe que la mise en œuvre du dispositif, qui se voit ainsi alloué des moyens supplémentaires, soit pilotée au plus près du terrain. Une vigilance particulière doit être exercée sur la qualité des missions afin que les jeunes puissent valoriser leur expérience lors de la reprise de leurs études ou au moment de leur insertion professionnelle. Un décret est d'ailleurs en cours de finalisation, notamment avec Valérie Pécresse, pour la validation des acquis de l'expérience.

**M. le président.** La parole est à Mme Christiane Demontès.

**Mme Christiane Demontès.** Je prends acte, madame la secrétaire d'État, de l'engagement de l'Agence du service civique, qui vient de débloquer 20 000 mois supplémentaires pour l'année 2012, en liaison, bien sûr, avec votre ministère, puisque ce sont les services de l'État, plus précisément les préfetures, qui délivrent, dans les départements, les agrément locaux.

Pour autant, je ne suis pas complètement satisfaite par votre réponse, et cela pour deux raisons.

D'abord, en application du texte tel qu'il avait été voté, ce sont non pas 20 000 postes mais environ 70 000 qui devaient être créés en 2012. Nous sommes donc très loin du compte, ce qui est d'autant plus regrettable qu'il s'agissait de surcroît, comme vous l'avez vous-même rappelé, d'un engagement du Chef de l'État. Sur ce dossier comme sur d'autres, il serait bon que celui-ci respecte ses engagements !

Ensuite, je rappelle que le service civique est un outil au service des jeunes, qui, dans notre pays, sont confrontés à un taux de chômage trop élevé. Je suis élue d'une localité de l'est de l'agglomération lyonnaise où, dans certains quartiers, ce sont ainsi 40 % de jeunes qui sont au chômage !

C'est aussi cette jeunesse qui nous a sollicités. Faire l'effort nécessaire en sa direction est un véritable enjeu de société, et nous nous honorerions tous ensemble en donnant leurs chances aux générations futures.

#### FERMETURES DE CLASSES EN GIRONDE

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Cartron, auteur de la question n° 1312, adressée à M. le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

**Mme Françoise Cartron.** Madame la secrétaire d'État, je souhaite attirer l'attention de M. Chatel sur les difficultés qui se profilent pour la prochaine rentrée scolaire.

Dans mon département, la Gironde, quarante-deux fermetures de classe, dont onze en école maternelle, sont prévues alors que le nombre des enfants scolarisés augmente.

Malgré les rapports de ces derniers mois qui font apparaître que le taux d'encadrement des élèves est plus faible en France que dans d'autres pays européens, la politique de réduction de postes dans l'éducation nationale se poursuit à un rythme effréné.

Ainsi, à la rentrée prochaine, ce sont 500 élèves de plus qui seront scolarisés en Gironde sans aucun poste supplémentaire pour les accueillir.

Dans certaines communes, comme à Eysines, les plus jeunes vont se retrouver dans des classes surchargées, comptant plus de trente élèves.

Ainsi, l'application stricte dans l'éducation nationale de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite rendra presque impossible l'accompagnement personnalisé des élèves les plus en difficulté et accélérera un peu plus le recul de la scolarisation des enfants âgés de deux à trois ans, scolarisation qui dépend des places disponibles.

Toujours dans mon département, 900 enfants seront préscolarisés à la rentrée 2011-2012, soit une baisse de 21 % en un an.

Or l'école maternelle joue un rôle primordial dans la réduction des inégalités sociales dès lors qu'elle accueille les enfants tôt, particulièrement dans les territoires ruraux ou urbains sensibles. En matière d'acquisition du langage et d'accès à la pensée abstraite, la scolarisation précoce peut être très bénéfique, en particulier pour les enfants les moins favorisés.

Récemment, M. le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative a lancé une « guerre contre le décrochage scolaire ». Mais, dans le même temps, on assiste à une désertion sur le terrain.

En conséquence, madame la secrétaire d'État, dans cette dernière année de mandat présidentiel, est-il possible d'imaginer qu'il soit mis un terme à ce démantèlement en règle de la préscolarisation qui procède d'une lecture très restrictive du code de l'éducation ?

En effet, si la pénurie organisée par le Gouvernement permet aujourd'hui de réaliser des économies – parfois des économies de bouts de chandelle ! –, elle coûtera demain beaucoup plus cher à la France en raison de l'avenir que la politique menée réserve aux enfants de notre pays.

**M. Marcel Rainaud.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, chargée de la jeunesse et de la vie associative.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, tout d'abord, je vous prie de bien vouloir excuser Luc Chatel, qui ne peut être présent ce matin.

Dans le contexte budgétaire contraint que vous connaissez, madame Cartron, le choix courageux et responsable de ne pas remplacer un professeur sur deux partant à la retraite a été fait avec le plus grand discernement.

Dans cette approche, il a été tenu compte des spécificités de chaque territoire. Pour la rentrée 2011, les priorités retenues dans votre académie sont donc les suivantes : accompagner les évolutions de population ; améliorer les conditions de la scolarisation en réseaux de réussite scolaire ; améliorer les conditions de la scolarisation des enfants en situation de handicap, notamment en ouvrant deux classes d'intégration scolaire et en créant un poste de psychologue supplémentaire ; améliorer l'accueil des enfants nouvellement arrivés en France en implantant un nouvel emploi de titulaire mobile spécialisé en enseignement du français langue seconde ; maintenir l'offre de scolarisation en zone rurale en dépit de baisses d'effectifs constatées.

À la rentrée 2011, les effectifs devraient continuer de croître dans votre département, madame la sénatrice, mais de manière moins importante qu'en 2010.

Après consultation des instances réglementaires, l'inspecteur d'académie a procédé à la fermeture de quarante-deux classes et à l'ouverture de vingt-trois classes, comme vous l'avez souligné : quatorze en maternelle, six en élémentaire, trois dans l'enseignement spécialisé. Votre département fonctionnera à moyens constants, et le nombre d'élèves par classe – 23,83 en 2011 contre 23,65 en 2010 – tout comme le taux d'encadrement – 5,32 professeurs pour 100 élèves en 2011 contre 5,35 en 2010 – ne seront que très légèrement modifiés.

J'en viens à la préscolarisation.

Comme l'indique le code de l'éducation, les élèves âgés de moins de trois ans ne sont pas décomptés dans le calcul des taux d'encadrement. Ils peuvent néanmoins être accueillis dans la limite des places disponibles.

Le département de la Gironde répond à la totalité – j'y insiste – des demandes d'inscription d'enfants âgés de trois ans et continue à satisfaire les demandes concernant les enfants âgés de deux ans dans les écoles qui relèvent de l'éducation prioritaire, ces enfants devant bénéficier de moyens supplémentaires.

Enfin, l'accompagnement personnalisé n'est absolument pas remis en cause avec le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Au contraire, il est mis en œuvre à tous les niveaux de la scolarité.

Ainsi, dans le premier degré, plus de 1,3 million d'écoliers bénéficient de l'aide individualisée et, tous secteurs confondus, 230 752 élèves repérés par l'enseignant de leur classe ont participé à des stages de remise à niveau l'an passé.

Pour conclure, je rappelle que, cette année, 17 000 personnes seront recrutées par l'éducation nationale.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Cartron.

**Mme Françoise Cartron.** Sur les nombreux chiffres que vous avez cités, madame la secrétaire d'État, seuls deux seront retenus : quarante-deux fermetures contre vingt-trois ouvertures de classes. Le solde est donc négatif.

Certes, vous avez évoqué l'ouverture de deux classes d'intégration scolaire et la création d'un poste de psychologue. Mais cette mesure est très à la marge, eu égard à la hauteur des besoins.

J'ajoute que je ne partage pas votre remarque introductive selon laquelle le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite serait un « choix courageux et responsable ». Pour un village, une école, la perte d'un enseignant correspond non pas à un choix de cette nature, mais à un choix par défaut contre lequel je m'élève !

#### AVENIR DE L'ÉDUCATION

**M. le président.** La parole est à M. Marcel Rainaud, auteur de la question n° 1309, adressée à M. le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

**M. Marcel Rainaud.** Madame la secrétaire d'État, le projet de carte scolaire pour 2011-2012 présente une suppression massive de postes et soulève non seulement bon nombre d'interrogations, mais aussi de l'inquiétude.

Depuis maintenant plusieurs semaines, les associations de parents d'élèves et les enseignants nous alertent, mon collègue Roland Courteau et moi-même, sur l'avenir de certains établissements scolaires de l'Aude et sur la capacité de fonctionnement de ces derniers. Pas une seule semaine ne passe sans une mobilisation de parents d'élèves, une manifestation, une occupation d'école.

Notre département enregistre la fermeture de 23 postes d'enseignant, la suppression de 174 emplois de vie scolaire affectés à l'aide administrative ; les postes affectés à l'aide aux directeurs passent de 161 à 61. À terme, certains cours seront abandonnés : ainsi, à la prochaine rentrée scolaire, le lycée Jacques-Ruffié à Limoux perdra quatre heures de cours d'occitan sur six.

Le collègue Joseph-Anglade de Lézignan-Corbières, le plus grand de la région Languedoc-Roussillon avec 1 100 élèves, devra, quant à lui, faire face à cet effectif en ayant, comme moyens humains, un poste en contrat unique d'insertion au lieu de sept précédemment, un surveillant pour 150 élèves, une seule infirmière scolaire, qui a en charge au total vingt-neuf communes, et, bien sûr, un seul médecin scolaire. Enfin, le poste d'aide laborantin est supprimé. Alors, *quid* des travaux pratiques de physique et de chimie ?

À Montredon, hameau de Carcassonne, les parents se mobilisent pour obtenir l'ouverture d'une classe maternelle supplémentaire, une vingtaine d'enfants ne pouvant actuellement être inscrits, faute de places.

Ce plan départemental est un nivellement par le bas inacceptable.

Les décisions du Gouvernement auront de lourdes conséquences, non seulement sur la sécurité de nos enfants – les effectifs augmentent alors que les moyens humains d'accompagnement pédagogique se réduisent comme peau de chagrin –, mais aussi sur la qualité de l'offre de formation.

Madame la secrétaire d'État, en raison du manque de moyens, les conditions de travail dans une classe en surnombre creuseront les inégalités scolaires, sociales et territoriales.

Comme moi, vous savez que l'enseignement dispensé à l'école tant préélémentaire qu'élémentaire est crucial pour l'acquisition du socle de connaissances garantissant l'avenir scolaire.

Or le plan en question contredit tous les objectifs de lutte contre l'échec scolaire. Il est la suite logique du processus enclenché depuis 2002 : la priorité du chiffre et non la qualité de l'enseignement.

Je ne peux me résigner à voir appliquer un tel projet. Je ne peux me résigner à voir ruiner les démarches accomplies par les élus locaux ces dernières années pour défendre et pour maintenir des zones d'éducation prioritaires, pour faire vivre les écoles, pour pallier les désengagements de l'État. Je ne peux me résigner, enfin, à voir disparaître petit à petit l'école en milieu rural.

Ce projet affiche un souci de rentabilité et aucune préoccupation de l'avenir d'une génération sacrifiée.

Quelle vision le Gouvernement a-t-il de l'avenir de nos enfants ? Quelle ambition nourrit-il pour ces derniers ? Dans de telles conditions, quelles perspectives pouvons-nous offrir aux jeunes Audois ?

Je vous remercie de bien vouloir m'indiquer si le Gouvernement est prêt à revenir sur cette politique et à s'engager concrètement pour le futur.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, chargée de la jeunesse et de la vie associative.** Monsieur le sénateur, je vous prie de bien vouloir excuser Luc Chatel, qui ne peut être présent aujourd'hui pour répondre à votre question relative à la carte scolaire dans votre département et, plus généralement, à l'avenir de l'éducation.

Alors que, comme vous le savez, la France va emprunter cette année 180 milliards d'euros sur les marchés, soit trois fois le budget de l'éducation nationale, le bon sens et la bonne gestion imposent de poursuivre l'œuvre d'assainissement des finances publiques.

Cette politique est néanmoins conduite avec discernement puisque, malgré la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en 2011, le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative emploie 35 000 enseignants de plus qu'au début des années quatre-vingt-dix, alors que l'effectif des élèves enregistre une baisse de 540 000. Je le rappelle, l'éducation nationale recrutera cette année 17 000 personnes.

Rejoignant les préconisations du rapport de la Cour des comptes rendu au mois de mai 2010 et intitulé *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, le ministère de l'éducation nationale a procédé, avec l'ensemble des recteurs d'académie, acteurs de terrain, à un large examen de l'utilisation des moyens d'enseignement mis à la disposi-

tion de ces derniers avec un double objectif : améliorer l'efficacité de ces moyens et la qualité de l'enseignement tout en prenant en compte la spécificité de chaque académie.

S'agissant plus particulièrement de la préparation de la rentrée 2011 dans votre académie, les éléments de politique générale qui ont prévalu lors de l'élaboration de la carte scolaire sont les suivants : la préservation de l'éducation prioritaire ; la préservation des zones rurales ; le rééquilibrage entre l'est et l'ouest du département, le taux d'encadrement sur Narbonne étant beaucoup plus faible que sur Carcassonne.

Contrairement à ce que vous affirmez, monsieur le sénateur, les effectifs sont stables dans votre département, voire en légère baisse. Selon les prévisions, 30 337 élèves seront scolarisés à la rentrée 2011, contre 30 355 élèves à la rentrée précédente.

Dans ce contexte, si l'inspection académique de l'Aude prévoit en effet vingt-trois mesures de retrait de poste, elle a également programmé l'ouverture de treize nouveaux postes.

Cette optimisation des moyens ne remettra pas en cause le nombre moyen d'élèves par classe. Se situant actuellement à 23,65 élèves, cette moyenne devrait atteindre à la prochaine rentrée 23,83 élèves.

**M. Roland Courteau.** Nous ne devons pas avoir les mêmes chiffres, madame la secrétaire d'État !

**Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État.** Quant au taux d'encadrement, il demeure relativement stable, puisque de 5,35 enseignants pour 100 élèves cette année, il passera à 5,32 à la rentrée 2011.

Pour ce qui concerne enfin les zones d'éducation prioritaires et les écoles en milieu rural, dans les deux cas, les services académiques souhaitent préserver, dans la mesure du possible, les classes rurales et d'éducation prioritaire.

**M. Roland Courteau.** Ce n'est plus la priorité du Gouvernement !

**Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État.** Dans les zones d'éducation prioritaires de votre académie, les suppressions de poste devraient se limiter à deux.

Monsieur le sénateur, il convient désormais de mettre en place une gestion responsable et moderne des moyens importants que consacre l'État à l'éducation – plus de 60 milliards d'euros –, afin de les concentrer là où ils sont le plus nécessaires.

**M. le président.** La parole est à M. Marcel Rainaud.

**M. Marcel Rainaud.** Force est de le constater, madame la secrétaire d'État, la politique menée par le Gouvernement s'est éloignée des promesses faites.

Nous pouvons confirmer, comme le précise l'adage bien connu, que les promesses n'engagent que ceux qui y croient et pas ceux qui les font !

Le temps de la réduction des inégalités est révolu. L'égalité des chances est bien éloignée de vos préoccupations. La mise à mal de notre système éducatif par la réduction drastique des effectifs est la preuve de la fin des promesses d'égalité des chances. Nous sommes loin de la « révolution copernicienne » que vous vouliez : non seulement elle n'a pas eu lieu, mais, de surcroît, cela continue de ne pas tourner rond !

**M. Roland Courteau.** Très bien !

## DEVENIR DE LA SALLE DE SPECTACLE « ÉLYSÉE MONTMARTRE »

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Dumas, auteur de la question n° 1287, adressée à M. le ministre de la culture et de la communication.

**Mme Catherine Dumas.** Le 22 mars 2011, un violent incendie a ravagé la célèbre salle de spectacle parisienne « Élysée Montmartre », implantée depuis 1807 sur le boulevard de Rochechouart dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement, en plein cœur du quartier populaire de Montmartre.

En urgence, l'intégralité des manifestations programmées dans les mois à venir a dû être annulée.

Haut lieu de la vie culturelle et artistique de la capitale, cette salle accueille depuis des décennies les artistes du monde entier. Sa programmation musicale éclectique, qui réserve notamment une place importante aux jeunes talents, lui confère même une dimension nationale.

En outre, sa façade sur le boulevard de Rochechouart, son « retour » sur la rue de Steinkerque et les décors de la salle du dancing font l'objet d'une inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Le sinistre a gravement endommagé la salle et ses annexes. Un rapport d'expertise a été diligenté, afin notamment que des professionnels se prononcent sur la solidité de la structure et de la charpente.

Plusieurs options sont envisagées au regard des conclusions de ce rapport, allant de la réhabilitation à la démolition pure et simple du bâtiment.

Parallèlement, la société de spectacle qui exploite la salle s'est vu notifier une procédure d'éviction par le propriétaire des murs.

Cette situation menace la pérennité de la société de spectacle, qui emploie de nombreux salariés et intermittents, et, au-delà, la dimension culturelle des locaux, que l'on envisage de réaffecter en vue d'une opération immobilière.

Ainsi, c'est bien l'existence même de ce lieu, qui fait partie du patrimoine culturel de la capitale, qui est aujourd'hui menacée.

Je souhaiterais donc, madame la secrétaire d'État, que vous précisiez la position du Gouvernement sur ce dossier et que vous indiquiez les mesures envisageables afin de sauvegarder ce lieu emblématique de la culture à Paris.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Jeannette Bougrab, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, chargée de la jeunesse et de la vie associative.** Madame la sénatrice, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser mon collègue Frédéric Mitterrand, qui ne peut être présent ce matin.

Les conséquences du grave sinistre qui, le 22 mars 2011, a frappé la salle de spectacle « Élysée Montmartre » sont en effet extrêmement lourdes : sur le plan artistique, tout d'abord, puisque cette salle dynamique programmait de nombreux concerts ; sur le plan social et professionnel, également, en raison des incertitudes qui pèsent sur l'avenir de sa société d'exploitation et l'emploi de ses salariés ; sur le plan patrimonial, enfin, l'Élysée-Montmartre étant considéré, de par son histoire et son architecture, comme un témoignage précieux de l'activité des music-halls parisiens.

Au-delà de l'émotion des professionnels du spectacle, dont la solidarité s'est traduite par l'organisation d'opérations de soutien, plusieurs catégories d'actions de sauvegarde ont été entreprises, avec le concours de la Ville de Paris, pour programmer dans d'autres salles les spectacles prévus à court terme, ou pour venir en aide aux salariés en situation de chômage technique.

Par ailleurs, l'Élysée-Montmartre, qui a été inscrit partiellement à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques en 1988, est l'objet d'une attention toute particulière des services spécialisés de l'État. Ainsi, dès la fin du mois d'avril 2011, l'architecte des bâtiments de France territorialement compétent a indiqué ses premières préconisations pour assurer la conservation des parties protégées, qui participe de la politique de sauvegarde du patrimoine parisien.

Cependant, l'hypothèse d'une reconstruction de la salle devra être examinée à la lumière des conclusions des investigations financières et techniques encore en cours, le cas échéant après examen de la situation par la commission de désaffectation des salles de spectacle prévue par l'ordonnance de 1945 relative aux spectacles. Le ministre de la culture m'a chargée de vous informer que, sous réserve des intentions de la société propriétaire du bâtiment et en fonction des conditions prévues par les lois et règlements en matière de sauvegarde du patrimoine, l'État pourrait, le moment venu, prendre à sa charge une partie du coût de ces travaux.

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Dumas.

**Mme Catherine Dumas.** Je vous remercie de votre réponse, madame la secrétaire d'État. Du reste, l'objet de ma question entre dans le périmètre de vos compétences, dans la mesure où la jeunesse fréquente ce haut-lieu du spectacle parisien qu'est l'Élysée-Montmartre.

En tant qu'élue parisienne et en ma qualité de membre de la commission de la culture de la Haute Assemblée, je suis particulièrement attachée à la préservation de cette salle de spectacle, qui fait véritablement partie du patrimoine culturel parisien, passé, présent et futur. Les riverains, les élus – parmi lesquels mon collègue Pierre-Yves Bournazel, élu du XVIII<sup>e</sup> arrondissement et conseiller régional – mais également les artistes et, au-delà, tous les amoureux de cette salle sont légitimement inquiets à l'idée qu'elle pourrait disparaître.

En conclusion, je tiens à souligner que nous serons très attentifs aux actions qui seront entreprises dans les semaines à venir par la Ville de Paris, notamment s'agissant de la préservation de la vocation culturelle du lieu.

#### TRACÉ DE LA LIGNE À GRANDE VITESSE MONTPELLIER-PERPIGNAN

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, auteur de la question n° 1269, adressée à M. le secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports.

**M. Roland Courteau.** Monsieur le secrétaire d'État, je suis intervenu dans cet hémicycle à d'innombrables reprises auprès de vos prédécesseurs en faveur de la réalisation de la ligne à grande vitesse Montpellier-Perpignan.

J'ose d'ailleurs espérer que, après vingt ans de tergiversations de la part des pouvoirs publics, les habitants du Languedoc-Roussillon ne devront pas attendre vingt années supplémentaires pour qu'une ligne à grande vitesse desserve leur région.

En effet, le feuilleton est interminable... Alors que la mission Querrien avait établi le premier tracé en 1990, que l'avant-projet sommaire avait été approuvé en 1995 et que le projet avait été qualifié d'intérêt général en 2001, il a ensuite fallu tout recommencer ! Il y eut donc de nouvelles études, un nouveau tracé fut établi... Au total, ce sont vingt années qui ont été perdues !

J'ose également espérer que, après nous avoir ainsi fait attendre si longtemps, les décideurs, dont le ministère des transports, ne privilégieront pas l'option la plus économique pour le tracé de la ligne qui traversera le département de l'Aude, en ignorant les conséquences qu'un tel choix risquerait d'avoir : passage par des zones inondables ou à proximité de lieux habités, de zones d'activité ou de vignobles réputés.

Je rappelle, par exemple, que la commune de Cuxac-d'Aude fait l'objet d'un plan de protection des lieux habités, approuvé en 2006 dans le cadre du programme d'actions de prévention des inondations, le PAPI. Nous sommes là dans un secteur faisant l'objet d'un plan de prévention des risques d'inondation, ou PPRI, dans une zone où cinq personnes ont péri noyées lors des inondations de 1999.

J'ajoute pour votre information, monsieur le secrétaire d'État, que, le 3 mai 2001, lors de la discussion des propositions de loi n°s 172 et 173 relatives au risque de submersion marine, j'ai présenté un amendement, qui a été adopté, visant à faire prendre en compte par les futurs plans de gestion des risques d'inondation, ou PGRI, les effets des obstacles que constituent les infrastructures de transport dans les zones soumises au risque d'inondation.

Or, l'un des tracés privilégiés par Réseau Ferré de France, ou RFF, ne tient aucun compte des études concernant le champ d'expansion des crues dans les basses plaines de l'Aude, notamment à l'aval de Cuxac-d'Aude. J'y insiste, monsieur le secrétaire d'État, la mise en transparence hydraulique du remblai sur 700 mètres, que propose RFF, est nettement insuffisante. Je rappelle qu'il y va de la sécurité des personnes et des biens, et que celle-ci ne peut être garantie que si l'ouvrage est mis en transparence hydraulique sur la totalité de la traversée des basses plaines de l'Aude.

Il serait gravissime de chercher à construire une telle ligne à l'économie, en chipotant, car cela reviendrait à mettre en danger les personnes et les biens ! Je le dis avec gravité, la responsabilité du Gouvernement serait alors particulièrement engagée.

Sur un plan plus général, il me paraît essentiel que les préoccupations exprimées soient prises en compte, notamment s'agissant des communes de Salses, Fitou, Lapalme, Caves, Roquefort-des-Corbières, Moussan, Cuxac-d'Aude. Des gens vivent sur ces territoires, et ils doivent être respectés. Or le tracé – à l'économie ! – privilégié par RFF n'est pas sans conséquence d'un point de vue tant économique – des vignobles de qualité et des zones d'activité seraient affectés – qu'environnemental, en termes de nuisances diverses.

Je précise que les élus et la population sont déterminés à se faire entendre. Il serait particulièrement regrettable d'en arriver à une épreuve de force, d'autant que des solutions existent. Il est donc absolument nécessaire de trouver un consensus sur le nouveau tracé de cette ligne à grande vitesse. Pour cela, le Gouvernement doit tenir le plus grand compte des remarques et propositions formulées par les élus et les populations concernés.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu**, *secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement*. Monsieur le sénateur Roland Courteau, la ligne nouvelle Montpellier–Perpignan est un maillon stratégique du réseau européen de lignes à grande vitesse qui permettra de relier la façade méditerranéenne de l'Espagne au reste de l'Europe, en particulier par l'axe Barcelone–Gênes.

Le 12 mai dernier, Thierry Mariani a tenu à participer en personne à la signature du protocole-cadre actant le financement des études préalables à la déclaration d'utilité publique de la ligne nouvelle. Ces études, dont le coût est évalué à 42 millions d'euros, sont actuellement conduites par RFF, l'objectif étant de lancer l'enquête publique d'ici à 2015 et les travaux d'ici à 2020 au plus tard.

Ces études préalables se sont d'ores et déjà traduites par la présentation par RFF, dans le cadre des commissions consultatives, de différentes possibilités de zones de passage. Celles-ci seront ensuite communiquées à l'ensemble des collectivités territoriales finançant les études, à l'occasion d'un comité de pilotage prévu pour le 16 juin. À partir de ces propositions, Nathalie Kosciusko-Morizet et Thierry Mariani arrêteront, à l'automne prochain, le fuseau de passage, d'une largeur de 1 000 mètres, de la nouvelle infrastructure.

Monsieur le sénateur, vous avez évoqué plus particulièrement trois aspects : les problématiques hydrauliques dans les basses plaines de l'Aude, la desserte de l'agglomération de Narbonne et le financement de la nouvelle infrastructure.

S'agissant des risques hydrauliques dans l'Aude, je tiens à vous confirmer l'engagement total du Gouvernement en faveur de la sécurité des populations concernées. Il s'agit évidemment d'un préalable à toute décision. L'État s'assurera bien entendu que les études en cours analysent très précisément cet aspect et que la nouvelle infrastructure respecte scrupuleusement l'ensemble des obligations législatives et réglementaires en la matière.

Nous sommes également conscients des attentes concernant la desserte des agglomérations, notamment dans le secteur Béziers–Narbonne. Les différentes solutions doivent être étudiées lors de la prochaine étape des études, qui sera engagée cette année. Le Gouvernement arrêtera son choix lorsque l'ensemble des éléments permettant une prise de décision pleinement éclairée seront disponibles.

Enfin, pour ce qui est du financement de cette nouvelle infrastructure, il va de soi que, compte tenu de la dimension européenne évidente de cette dernière, nous solliciterons l'Union européenne.

Telles sont les réponses que le Gouvernement souhaitait vous apporter, monsieur le sénateur.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** J'ai pris bonne note de votre réponse, monsieur le secrétaire d'État, et je ne manquerai pas d'en faire part aux élus et populations concernés, en liaison avec mon collègue et ami Marcel Rainaud.

Une chose est certaine : nous jugerons d'après les actes. Je le répète, monsieur le secrétaire d'État, des solutions existent, qui permettent de prendre en compte les remarques et préoccupations des élus et des populations. Je le répète également, la responsabilité du Gouvernement sera particulièrement engagée en cas de mise en danger des personnes et des biens.

Soyez certain que ni les populations ni les élus ne sont opposés à la réalisation du maillon Montpellier–Perpignan, bien au contraire. Ils souhaitent simplement que leurs propositions de bon sens soient entendues, ce qui est légitime.

À cet égard, nous avons tous été stupéfaits d'apprendre – mais que valent ces informations ? – que la construction d'une autre ligne à grande vitesse, la ligne Toulouse–Narbonne, pourrait être reportée voire abandonnée, alors même que la réalisation de la ligne à grande vitesse Bordeaux–Toulouse paraît confirmée. La décision de ne pas construire la ligne à grande vitesse Toulouse–Carcassonne–Narbonne constituerait donc – j'insiste sur ce point, monsieur le secrétaire d'État – une remise en cause tant de la liaison entre l'Atlantique et la Méditerranée que de la liaison Toulouse–Barcelone par Narbonne et Perpignan. Ce serait une véritable ineptie ! J'ose donc espérer que le Gouvernement saura nous apporter tous apaisements en la matière.

**M. Marc Daunis.** Très bien !

#### INQUIÉTUDES SUR LES DESSERTES FERROVIAIRES DU JURA

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Bailly, auteur de la question n° 1311, adressée à M. le secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports.

**M. Gérard Bailly.** Monsieur le secrétaire d'État, je souhaite attirer votre attention, et plus encore celle de M. le secrétaire d'État chargé des transports, sur le devenir des dessertes ferroviaires des principales gares de mon département, le Jura.

Certaines décisions négatives ont déjà été prises depuis la mise en service de la ligne à grande vitesse des Carpathes, qui relie Genève à Bourg-en-Bresse. En raison de la rapidité accrue des trains, les horaires des correspondances en provenance de Lons-le-Saunier, chef-lieu du Jura, à destination de Bourg-en-Bresse, ne sont plus adaptés. On ne peut donc plus aller de Lons-le-Saunier à Paris en passant par Bourg-en-Bresse.

Il y aura des conséquences encore plus graves pour Lons-le-Saunier à partir du lancement, le 11 décembre, de la première branche de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, qui relie Mulhouse à Paris en passant par Belfort, Besançon et Dijon, la ville de Dole n'étant plus desservie. Les habitants du nord de la Franche-Comté et d'Alsace souhaitant se rendre à Lyon prendront naturellement le nouveau TGV Rhin-Rhône, en changeant de train à Dijon.

Alors que la ville de Lons-le-Saunier bénéficiait de quatre allers-retours directs Lyon–Strasbourg, il n'y en aura plus qu'un, car les flux entre ces villes passeront par la ligne à grande vitesse.

Le nombre des trains qui passeront en gare de Lons-le-Saunier se réduira donc de façon catastrophique.

Même pour aller à Besançon ou en Alsace, deux changements seront nécessaires, ce qui n'améliorera pas la desserte de la ville de Lons-le-Saunier ! Pourtant, la ligne dont il s'agit a été électrifiée, avec une participation financière significative des collectivités territoriales.

Ma deuxième inquiétude porte sur la desserte de Dole, la ville la plus peuplée du département du Jura. Je le répète, à partir du 11 décembre prochain, avec la mise en place de la nouvelle ligne à grande vitesse, les TGV iront directement de Besançon à Dijon, sans passer par Dole comme ils le font aujourd'hui.

La ville bénéficie aujourd'hui de quatre TGV directs pour Paris, qui viennent soit de Lausanne ou Neuchâtel, soit de Besançon. Qu'en sera-t-il demain? Quand la SNCF avait annoncé que ces trains ne passeraient plus par Dole et que nous avions exprimé notre opposition, on nous avait promis – mais c'était il y a plus de dix ans – que la ville bénéficierait de la même qualité de desserte. Aujourd'hui, nous ne sommes sûrs de rien!

En outre, même si les trains qui arrivent de Suisse continuent à s'arrêter à Dole, nous craignons que ce ne soit au détriment des gares intermédiaires de Mouchard et de Frasne, deux villes qui comptent une population moins nombreuse. Mon collègue Claude Jeannerot, sénateur du Doubs, est d'ailleurs intervenu récemment sur cette question, en évoquant plus particulièrement le cas de Frasne, une commune située dans le département dont il est l'élu.

Le projet Lyria, qui ne doit être mis en œuvre qu'à partir de 2014, constitue une autre menace. Certains TGV venant de Neuchâtel passeront par Genève et la ligne des Carpatas, entre Bourg-en-Bresse et Bellegarde. Aussi, les flux passant par Dole seront bien sûr moins importants.

Il semble par ailleurs que l'État s'apprête à faire appliquer l'article 127 de la loi SRU, c'est-à-dire la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, sur les dessertes de substitution organisées par les régions Rhône-Alpes et Franche-Comté entre Strasbourg et Lyon, en remplacement des trains Corail supprimés. Pourquoi cette différence de traitement discriminant le Jura par rapport aux départements traversés par la ligne Paris-Vesoul-Belfort?

Ma troisième inquiétude porte sur la diminution du nombre d'autorails sur la ligne de montagne Andelot-La Cluse, notamment la desserte Saint-Claude-Oyonnax, où les navettes ont été ramenées de quatre par jour à une seule. Pour 2012, on annonce deux dessertes quotidiennes, ce qui constitue une amélioration tout à fait insatisfaisante compte tenu des investissements réalisés sur cette ligne par le conseil général et des matériels de qualité mis en place par le conseil régional.

Le Jura ne peut se satisfaire de voir disparaître de son territoire nombre de dessertes ferroviaires, au nord à cause du TGV Rhin-Rhône, qui ne passe plus par le département, à l'ouest à cause de la ligne Dijon-Lyon, qui vient remplacer les trains qui desservait Lons-le-Saunier.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Gérard Bailly.** Monsieur le secrétaire d'État, devant ce tragique constat – l'irrigation ferroviaire du département est asséchée, à l'heure où le Grenelle de l'environnement et l'aménagement du territoire sont plus que jamais d'actualité – il serait particulièrement utile que vous communiquiez en direction des utilisateurs des gares de Frasne, Mouchard, Dole et Lons-le-Saunier sur les arrêts des TGV à partir de décembre 2011.

Je souhaite vivement que des dessertes équivalentes à celles qui existent aujourd'hui soient maintenues dans les années qui viennent. Ce serait la moindre des choses: les Jurassiens participent à hauteur de près de 50 millions d'euros, au travers de leurs impôts régionaux, au financement de la LGV Rhin-Rhône, alors que celle-ci va consacrer une diminution du nombre des dessertes du département.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement.** Monsieur le sénateur, les horaires qui s'appliqueront en décembre 2011 s'inscrivent dans le cadre du nouveau système de circulation ferroviaire mis en œuvre par Réseau ferré de France. Sous l'effet conjugué des travaux de rénovation, qui représentent un niveau d'investissement sans précédent, et de la mise en service de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, il était impératif de réviser le système de répartition des circulations, notamment dans le département dont vous êtes l'élu.

Le nouveau système doit améliorer la régularité à moyen terme des dessertes. En outre, il favorisera la synchronisation des trains entre eux, donc les correspondances. Enfin, il rendra techniquement possible la mise en place progressive d'offres cadencées régionales.

À l'échelle nationale, cette construction nécessite de modifier 30 000 horaires en 2012, soit 85 % des circulations.

Concernant votre première préoccupation, qui porte sur l'évolution des services assurés dans votre département par les trains Corail, la mise en place de services TER de substitution peut faire l'objet d'une compensation financière par l'État. L'article L. 2121-8 du code des transports prévoit la compensation, sous certaines conditions, des coûts d'exploitation supplémentaires induits par la mise en place par les régions de nouvelles dessertes régionales destinées à remplacer les circulations nationales.

Dans ce cadre, il appartient aux régions concernées de déterminer la nouvelle offre régionale de services pour remplacer les dessertes nationales qui seront supprimées à l'occasion de la mise en service de la ligne à grande vitesse. Sur cette base, les services du ministère des transports déterminent actuellement, en coordination avec les services de la région Franche-Comté, quels seront les droits à compensation.

S'agissant de la mise en service de la LGV Rhin-Rhône, la région Franche-Comté a fait part d'un projet, établi en concertation avec la région Rhône-Alpes, visant à mettre en place des trains TER sur la ligne Besançon-Bourg-en-Bresse-Lyon, en remplacement des trains Corail qui assuraient ce service.

La ville de Lons-le-Saunier est actuellement desservie par quatre allers-retours Strasbourg-Lyon en train Corail. Le parcours Strasbourg-Besançon étant désormais assuré par la LGV, la ligne d'équilibre du territoire Strasbourg-Lyon n'a pas été maintenue pour 2012.

Afin de définir une offre TER de substitution pertinente sur le parcours Besançon-Lyon, la région Franche-Comté a jugé nécessaire de conserver trois allers-retours sur les quatre qui sont réalisés aujourd'hui, ce qui permettra de maintenir une desserte de Lons-le-Saunier.

Concernant votre seconde préoccupation, la SNCF a indiqué que Dole, aujourd'hui desservie par des TGV Paris-Besançon, faisait partie des rares dessertes pour lesquelles l'intégralité de l'offre ne pouvait techniquement être repositionnée, et cela malgré les nombreuses hypothèses examinées, dont certaines étaient nouvelles. L'offre Paris-Dole passera ainsi de six à cinq allers-retours en 2012.

Pour la même raison, la liaison Paris–Mouchard sera assurée par une seule fréquence, qui permettra d'assurer une relation pendulaire quotidienne avec la capitale. En ce qui concerne la ligne Paris–Frasne, le nombre de fréquences restera en revanche inchangé.

La liaison TGV Paris–Lausanne par le Jura n'est pas remise en cause. À l'horizon 2014, compte tenu de travaux d'infrastructures côté helvétique et des gains de temps qu'une telle solution pourrait procurer, la SNCF n'exclut pas, cependant, de faire circuler quelques-uns de ses trains *via* Genève. À ce stade, aucune décision définitive n'a été rendue, même si, bien entendu, le Gouvernement souhaite le maintien d'une desserte équilibrée du Haut-Doubs.

Concernant enfin la desserte par trains TER de Saint-Claude et Oyonnax, la direction régionale TER de la SNCF a proposé à la région Rhône-Alpes une offre de services pour 2011 incluant cinq allers-retours ferroviaires desservant Oyonnax, dont trois prolongés jusqu'à Saint-Claude.

Pour des raisons budgétaires, la grille TER finalement mise en œuvre ne comporte plus qu'un seul aller-retour ferroviaire par jour, complété par onze allers-retours quotidiens en autocars. Ce niveau d'offre permet de répondre aux besoins des 500 usagers qui fréquentent chaque jour ces lignes, avec un taux d'occupation limité à 20 passagers par circulation en moyenne.

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Bailly.

**M. Gérard Bailly.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre réponse.

Nous resterons très vigilants sur cette question. J'y insiste, les Jurassiens doivent avoir la possibilité de se rendre à Paris. Ce matin encore, j'ai pu constater qu'ils étaient nombreux à vouloir rejoindre la capitale, où les appelaient leurs obligations, comme le font d'ailleurs des habitants de toutes les régions de France. Il serait navrant qu'ils soient obligés de prendre leur voiture pour parcourir soixante ou quatre-vingts kilomètres avant d'atteindre une gare, faute des correspondances nécessaires.

Je le répète, je resterai attentif, et peut-être serai-je amené à intervenir de nouveau sur cette question si les services indispensables aux Jurassiens n'étaient pas assurés. Un point nous peine en particulier : alors que nous participons financièrement à des projets ferroviaires, nous bénéficierons l'année prochaine de dessertes beaucoup moins nombreuses, ou en tout cas moins nombreuses !

#### AVENIR DU FRET FERROVIAIRE À SAINT-PIERRE-DES-CORPS

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-France Beaufilet, auteur de la question n° 1295, adressée à Mme la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

**Mme Marie-France Beaufilet.** Monsieur le secrétaire d'État, l'ouverture à la concurrence devait, selon vos prévisions, permettre le développement du transport de fret ferroviaire. Or, depuis 2000, c'est le déclin permanent pour ce secteur, qui est passé de 58 milliards de tonnes-kilomètre cette année-là à 22 milliards en 2011. La libéralisation, maître mot de votre politique, fait des ravages énormes.

Où sont donc les promesses du Grenelle de l'environnement, qui visait à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports d'ici à 2020 et à porter à 25 % le volume des marchandises transportées en mode alternatif, fluvial et ferroviaire, d'ici à 2022 ?

C'est à l'inverse que nous assistons ! La part modale du fret ferroviaire est passée de 22 % en 2000 à 14 % en 2009.

Ici même, j'ai fait part de l'état de délabrement dans lequel se trouve le triage de Saint-Pierre-des-Corps, particulièrement depuis la fin du fret par wagon isolé. Des lignes ont fermé, comme celle qui reliait Sully-sur-Loire et Aubigny-sur-Nère, ce qui a mis sur les routes de la Sologne 3 000 camions citernes transportant du gaz.

Dès 2007, je portais dans cet hémicycle et auprès de la direction nationale de la SNCF les inquiétudes des petites et moyennes entreprises de la région dont je suis l'élu, qui participent pourtant au dynamisme économique.

Mme la ministre de l'écologie a affirmé récemment : « La relance du fret ferroviaire n'a plus besoin de discours. Il lui faut des actes pour réussir à convaincre les clients de préférer le rail à la route. » Je ne puis que souscrire à de telles paroles et vous propose, monsieur le secrétaire d'État, de passer aux actes.

Aussi, je vous demande de transmettre ma préoccupation à Mme la ministre de l'écologie : je souhaite que celle-ci intervienne auprès de la direction du fret de la SNCF afin que la gare de Saint-Pierre-des-Corps soit réintégrée dans le transport national « multi-lots multi-clients ». Fret SNCF possède les capacités nécessaires pour répondre à ce besoin. Une étude est indispensable pour que soit rapidement mise en place une réponse réellement adaptée aux besoins des entreprises. Des tarifs accessibles doivent être proposés aux PME.

Monsieur le secrétaire d'État, vous pouvez favoriser la fluidité du trafic en permettant au site de Saint-Pierre-des-Corps de prendre le relais de la gare du Bourget, aujourd'hui complètement engorgée. Il existe de réelles possibilités de trafic sur les flux Metz–Hendaye et Nantes–Lyon, *via* Saint-Pierre-des-Corps.

Le trafic vers l'Espagne pourrait, lui aussi, être nettement amélioré. Le fret ferroviaire représente à peine 4 % des échanges à la frontière d'Hendaye. On comprend mieux dans ces conditions l'engorgement de l'autoroute A10 ! C'est non pas la crise économique, mais bien un choix politique qui suscite l'inactivité ferroviaire, en favorisant le transfert du transport des marchandises du rail vers la route. Le site de Saint-Pierre-des-Corps pourrait contribuer à inverser cette tendance.

Ne faut-il pas, comme le déclarait ici même Valérie Létard au nom de M. Bussereau, que la SNCF s'engage « à mettre en place [...] des dispositifs d'accompagnement [...] pour le transport de marchandises au service des territoires, dont Saint-Pierre-des-Corps, qui est une plaque tournante importante » ?

Le port de Nantes–Saint-Nazaire a besoin de débouchés. L'association RACO – Rhône, Alpes, Centre, Océan – travaille à la modernisation de la transversale ferroviaire qui relie la façade atlantique à l'arc Alpin et à l'Europe centrale. En vous appuyant sur cet organisme, vous pouvez contribuer à relancer le trafic Ouest-Est.

Le port sec de Vierzon pourrait jouer un rôle prépondérant et Saint-Pierre-des-Corps prendre toute sa place dans ce projet, pour, enfin, concrétiser cette orientation du Grenelle.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu**, *secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement*. Madame la sénatrice, en complément de l'Engagement national pour le fret ferroviaire, présenté par le Gouvernement le 16 septembre 2009, la SNCF met en œuvre depuis l'automne 2009 son nouveau schéma directeur pour le fret. Ce document vise à développer l'offre de transport ferroviaire de marchandises conformément aux objectifs de report modal du Grenelle de l'environnement, tout en respectant les impératifs économiques de la SNCF dans un marché du fret ouvert à la concurrence.

La priorité de la SNCF porte sur le développement des flux massifs industriels réalisés en trains complets, où le mode ferroviaire présente le plus fort avantage compétitif par rapport à la route.

Concernant l'activité « wagons isolés », la SNCF a refondu son offre pour proposer, depuis le 12 décembre 2010, une nouvelle formule baptisée « multi-lots multi-clients ». En contrepartie d'engagements sur les volumes de trafics de ses clients, nécessaires au rééquilibrage économique de l'activité, SNCF Geodis garantit à ces derniers une meilleure qualité de service.

Cette nouvelle offre implique des liaisons directes entre les grands centres économiques, à raison d'au moins trois allers-retours par semaine sur chaque ligne. Or un tel impératif semble difficile à respecter sur le site de Saint-Pierre-des-Corps, compte tenu de l'absence de grands chargeurs ferroviaires.

Toutefois, le schéma directeur de SNCF Geodis a tenu à conserver Saint-Pierre-des-Corps dans son catalogue d'offres ferroviaires pour les trafics de « wagons isolés » et peut ainsi proposer, sur demande, une organisation spécifique pour les intégrer à son système d'acheminement de « wagons isolés ».

Au-delà de la réduction de l'activité de triage, Saint-Pierre-des-Corps représente toujours un nœud ferroviaire essentiel, car il conserve des activités ferroviaires de relais pour les trains de fret et compte, sur son site, la présence de nombreux établissements de la SNCF comme le technicentre, le pôle traction, et l'unité opérationnelle fret, qui s'ajoutent aux structures importantes dédiées aux voyageurs.

Concernant le projet de port sec à Vierzon, si des chargeurs ou des acteurs du transport sont en mesure d'amener de l'activité générant des prestations de transport, il est bien sûr tout à fait logique de réexaminer la possibilité de créer une plate-forme multimodale sur ce site. Mais ce n'est pas dans l'autre sens que les choses doivent fonctionner.

L'État a rappelé sa détermination à développer le transport ferroviaire en poursuivant la mise en œuvre du programme d'actions défini dans le cadre de l'engagement national pour le fret ferroviaire.

La SNCF doit y prendre toute sa part et moderniser son organisation pour relever le défi de présenter une offre compétitive et de qualité à ses clients.

C'est la raison pour laquelle Thierry Mariani a souhaité réunir, le 30 mai dernier, l'ensemble des acteurs de la filière du fret ferroviaire pour faire le point sur la mise en œuvre des différentes actions et examiner concrètement les difficultés et identifier, de façon pragmatique, les progrès à réaliser.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-France Beauflis.

**Mme Marie-France Beauflis.** J'entends bien que la SNCF doit respecter des objectifs économiques d'équilibre. Mais en ayant seulement pour objectif les trains entiers, elle ne répond pas aux attentes de l'aménagement de notre territoire.

J'aurais trouvé intéressant que le Gouvernement s'attarde un peu plus sur l'Étude prospective 2020. Réalisée à la demande du comité central d'entreprise, CCE, de la SNCF et consacrée au fret ferroviaire, elle traite le sujet sur un mode nouveau et propose, outre de nouvelles mutualisations, la mixité de trains. Elle place au cœur des synergies à mettre en place des objectifs définis en fonction des services à rendre aux clients et ouvre la possibilité de maintenir des offres multiples pour répondre à des besoins diversifiés en termes, notamment, de massification. La mutualisation permettrait de mieux associer une logique de réseau et une logique d'axes.

Cette étude ouvre en particulier une piste très intéressante qui consisterait à passer d'un réseau composé de relations entre gares d'inter-triage à un réseau basé sur une grande boucle ferroviaire. Ce dernier serait organisé autour de liaisons circulaires dont la partie commune relierait Dijon, Lyon, Miramas, Toulouse, Bordeaux et Tours-Saint-Pierre-des-Corps, ce qui redonnerait une véritable dynamique au fret ferroviaire.

Je regrette que, pour le moment, cette étude du CCE de la SNCF n'ait pas été prise en compte dans les réflexions et aimerais bien qu'on s'en empare pour avancer et essayer de redynamiser. En effet, pour que le dispositif fonctionne, il faut agir dans les deux sens.

#### RÉGIME JURIDIQUE DU CONTRAT DE TRAVAIL DES SAISONNIERS

**M. le président.** La parole est à Mme Annie David, auteur de la question n° 1279, adressée à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

**Mme Annie David.** Ma question, qui s'adresse effectivement à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé, concerne les inégalités de traitement en matière de contrat de travail que subissent les saisonniers par rapport aux autres salariés.

Monsieur le secrétaire d'État, je suis persuadée que vous ferez part de cette question à votre collègue M. Xavier Bertrand.

La France est le premier pays visité au monde : 78 millions de touristes sont accueillis par des professionnels de talent, qu'ils soient employeurs ou salariés dans ce secteur d'activité florissant, puisqu'il a rapporté 145 milliards d'euros en 2010.

Pourtant, les salariés en contrats à durée déterminée saisonniers sont pénalisés par des règles qui les empêchent de bénéficier des mêmes droits que les autres personnes en contrats à durée déterminée, CDD, alors même qu'ils font preuve d'une importante mobilité et d'une grande capacité d'adaptation.

Déjà, en 2004, lors des débats concernant la loi relative au développement des territoires ruraux, j'étais intervenue pour dénoncer les injustices que subissent ces « prolétaires du tourisme », alors même que ces hommes et ces femmes contribuent au développement de la ruralité, au prix de conditions de vie hautement précaires !

J'avais d'ailleurs déposé de nombreux amendements. L'un d'entre eux, qui a été adopté, posait explicitement, au sein du code du travail, le principe d'égalité des travailleurs pluriactifs ou saisonniers en matière de droit du travail et de droit social

par rapport aux autres catégories de travailleurs. Malheureusement, les députés ne l'ont pas jugé utile et l'ont supprimé lors de la navette.

Aujourd'hui, au-delà des déclarations de principe, c'est une véritable politique garantissant l'égalité de traitement que nous devons mettre en œuvre. En effet, sept ans après ces débats, de nombreuses inégalités subsistent : absence de définition légale du travail saisonnier, clause non systématique de reconduction des contrats de travail d'une saison à l'autre, CDD saisonniers n'ouvrant pas droit à la prime de 10 % de fin de contrat...

Enfin, le chômage des saisonniers était, récemment encore, moins indemnisé, puisque les allocations étaient minorées par un coefficient réducteur. Après que les intéressés eurent livré une âpre bataille, ils ont obtenu sa suppression à l'issue des dernières négociations de l'UNEDIC, et je ne peux que m'en féliciter.

Il s'agit là d'un premier pas vers la réduction de cette précarité sociale, mais nous devons aller plus loin encore pour obtenir un nouveau cadre définissant la saisonnalité et construire les bases d'une véritable sécurisation sociale et professionnelle du parcours des salariés saisonniers.

C'est dans cette perspective que le Médiateur de la République a, conformément à ses compétences, fait une proposition de réforme dont je ne vais pas vous donner les détails ici, mais qui reprend les points que je viens d'aborder. M. le ministre de l'emploi en a été destinataire, ainsi que Mme la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire et M. le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et des professions libérales. C'est dire si le Gouvernement auquel vous appartenez est bien informé de cette proposition de réforme !

Aussi, je vous demande quelles suites vous entendez donner à cette proposition qui permettrait, en renforçant les droits attachés au contrat de travail des saisonniers, d'apporter à ces derniers une amélioration considérable et légitime de leurs conditions de travail et, donc, de vie.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement.** Madame la sénatrice, vous m'interrogez sur les suites susceptibles d'être données au rapport du Médiateur de la République concernant le régime juridique du contrat de travail des saisonniers.

Dans ce rapport, sont préconisées des voies de réforme du contrat à durée déterminée saisonnier au travers des trois mesures suivantes : l'introduction d'une définition légale du caractère saisonnier du contrat, la reconduction de principe du contrat saisonnier emportant l'obligation pour l'employeur de motiver la non-reconduction et l'obligation pour l'employeur de verser une indemnité de fin de contrat compensatrice de précarité lorsque le contrat saisonnier n'est pas reconduit.

L'introduction dans la loi de la définition du caractère saisonnier de l'emploi objet du contrat ne paraît pas s'imposer. En effet, la jurisprudence constante, je dis bien « constante », de la Cour de cassation en donne une définition claire. Le contrat saisonnier s'applique à des tâches normalement appelées à se répéter chaque année à des dates à peu près

fixes, en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs. Cette définition n'appelle pas de difficulté particulière d'application.

En ce qui concerne la reconduction du contrat saisonnier ou l'obligation de verser l'indemnité compensatrice de précarité seulement en cas de non-reconduction du contrat saisonnier, il est, à ce stade, prématuré de se prononcer. Il convient, au préalable, de disposer des études économiques permettant d'analyser le bien-fondé de ces mesures et de connaître la position des partenaires sociaux.

S'agissant, enfin, de la situation des travailleurs saisonniers au regard de l'indemnisation du chômage, une règle spécifique instaurée en 2007 minorait le montant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, ARE, versé aux travailleurs saisonniers. Ce montant d'allocation était affecté d'un coefficient réducteur basé sur le nombre de jours de travail au cours des douze mois antérieurs effectué par le salarié.

Comme vous, le Gouvernement se félicite du fait que, dans le cadre de la convention du 6 mai 2011 relative à l'indemnisation du chômage, les partenaires sociaux, soucieux d'améliorer la situation des travailleurs saisonniers, aient souhaité modifier les conditions d'indemnisation de ces demandeurs d'emploi au titre du régime d'assurance chômage.

**M. le président.** La parole est à Mme Annie David.

**Mme Annie David.** Monsieur le secrétaire d'État, le Gouvernement est effectivement bien informé de cette proposition de réforme puisque vous en avez rappelé les principales mesures. Je ne peux pourtant pas me contenter des réponses que vous nous faites. Vous dites qu'il faudrait avoir l'avis des partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne la reconduction d'une année sur l'autre du contrat saisonnier.

Vous connaissez, comme l'ensemble du Gouvernement, les positions des partenaires sociaux sur ce sujet puisque des forums de la saisonnalité sont régulièrement organisés. Si l'UNEDIC a revu son mode d'indemnisation des chômeurs à l'issue d'un CDD saisonnier, c'est bien parce que les partenaires sociaux ont fait valoir dans ce domaine leurs propositions ! Cette prime de 10 % en cas de non-reconduction du contrat doit évidemment être accordée.

Vous avez dit que la jurisprudence est claire du point de vue de la définition du contrat saisonnier. C'est vrai qu'à l'origine il a été conçu pour répondre aux besoins d'un surcroît saisonnier d'activité dans les métiers du tourisme et de l'agriculture.

Mais, aujourd'hui, par dérogation, ces contrats saisonniers tendent à se généraliser. Ils ont déjà été étendus à plusieurs reprises à des activités pratiquées, notamment, dans des musées, des stations-service et dans la grande distribution. Et là, on peut se dire qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur la reconduction d'une année sur l'autre puisque, si on fait les contrats saisonniers, c'est bien parce qu'on sait que, d'une année sur l'autre, la saison va recommencer !

Monsieur le secrétaire d'État, pour en terminer sur la reconduction, je pense que l'on pourrait accéder très rapidement à la demande des saisonniers : soit le contrat est reconduit, soit on verse au salarié une prime de 10 % de fin de contrat. En effet, ces salariés vivent dans une précarité permanente, ce qui est inacceptable.

Je vous encourage vivement, monsieur le secrétaire d'État, à bien relire les propositions faites par le Médiateur de la République, car elles sont tout à fait intéressantes.

## AMÉLIORATION DE LA SITUATION SANITAIRE DE LA GUYANE

**M. le président.** La parole est à M. Georges Patient, auteur de la question n° 1282, adressée à Mme la secrétaire d'État auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, chargée de la santé.

**M. Georges Patient.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette question, destinée à Mme la secrétaire d'État chargée de la santé, me permet d'aborder l'état très inquiétant du secteur de la santé en Guyane. Elle tombe d'ailleurs à point nommé puisque s'est tenue le 11 juin dernier à Cayenne, à l'hôtel de la région, une conférence régionale relative au rattrapage des offres sanitaires et médico-sociales.

L'heure est grave. Le département détient, en effet, des indicateurs de santé qui sont parmi les plus mauvais de France. L'espérance de vie y est inférieure de quatre ans à celle de la métropole. Le taux de mortalité infantile y atteint 10,5 pour 1 000 naissances au lieu de 4 dans le reste de la France.

Des pathologies ont, dans ce département, des prévalences plus élevées – diabète, hypertension artérielle, VIH, tuberculose. Et des maladies y sont insuffisamment traitées, faute de formation adaptée, de personnel, d'équipements. Je pense tout particulièrement à la drépanocytose.

Le département se singularise également par une densité médicale très faible, la Guyane est la région la plus désertifiée de France, et par un tissu sanitaire insuffisant. Il y a trois ans, la Fédération hospitalière de France mettait en évidence l'énorme insuffisance d'équipements sanitaires en Guyane. Comparant la Guyane à la Corse, elle mettait en évidence le fait qu'à population équivalente un habitant de la Corse disposait de 2,5 fois plus de structures sanitaires pour se soigner qu'un habitant de Guyane.

Faire de la santé une priorité en outre-mer constituait l'un des objectifs du conseil interministériel de l'outre-mer présidé par le Président de la République le 6 novembre 2009, qui matérialisait ainsi le plan santé outre-mer, lancé en juillet 2009. Ce dernier avait pour objectif de prendre en compte les spécificités de l'outre-mer en matière de santé. Depuis, près de deux ans plus tard, c'est la perplexité, voire la désillusion, qui règne face aux lenteurs pour atteindre les objectifs fixés, notamment dans le financement des opérations de structures sanitaires et dans la pérennisation des équilibres financiers.

Ce constat est unanimement partagé. Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales du Sénat, qui est venue en visite aux Antilles-Guyane en avril dernier dans le cadre d'une mission sénatoriale sur la santé en outre-mer, regrettait, dans le rapport de cette mission, que la mise en œuvre du plan santé outre-mer soit « décevante ».

En présentant les orientations du projet régional de santé au mois d'avril 2011, le président de l'agence régionale de santé de Guyane a fait état du « retard majeur de la Guyane en matière d'offres de santé ainsi qu'au niveau du médico-social ». En effet, alors qu'il y a urgence au regard de la croissance exponentielle de la population, de l'ordre de 3,9 % par an, et des caractéristiques territoriales qui rendent plus difficiles un accès aux soins égal pour tous, ce retard s'accroît.

Monsieur le secrétaire d'État, quelles mesures le Gouvernement envisage-t-il de prendre afin de garantir une égalité des soins de qualité et réduire les inégalités criantes en matière de santé en Guyane ?

**M. Marc Daunis.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu,** *secrétaire d'État auprès du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement.* Monsieur le sénateur, je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de Nora Berra, qui m'a demandé de vous transmettre les éléments de réponse suivants.

Le plan santé outre-mer, présenté au mois de juillet 2009, met l'accent sur les spécificités, les particularités et les retards de notre dispositif sanitaire dans les régions ultramarines. Il a été complété par les mesures, essentiellement dans les domaines de la formation et de la santé publique, prises par le conseil interministériel de l'outremer réuni au mois de novembre 2009 que vous avez cité.

En quelques années, de 2002 à 2010, les régions ultramarines ont bénéficié de près de 120 millions d'euros de crédits reconductibles, au titre de politiques dites « de rattrapage », et de près de 220 millions d'euros de crédits exceptionnels. Au sein de cet ensemble, la Guyane a bénéficié respectivement de près de 29 millions d'euros et de plus de 83 millions d'euros.

Les efforts portent aujourd'hui sur la mise en place de mesures structurelles, qui sont en cours d'application et dont certaines sont déjà effectives. Je pense à la formation des médecins, avec l'augmentation régulière du *numerus clausus* de l'université des Antilles et de la Guyane, et la mise en place du premier cycle complet des études médicales dans cet établissement. Je pense aussi à la mise en place du plan Hôpital 2012, avec les attributions d'enveloppes très favorables aux DOM sur la base de la démographie et du vieillissement de la population. Je pense, enfin, au développement de la télémédecine, avec l'implication de la médecine ambulatoire dans le dispositif de télémédecine, développement d'un projet de télé-échographie obstétrical – le projet ARTIS –, renforcement des moyens de visioconférence, notamment dans le cadre des réunions de concertations pluridisciplinaires en oncologie.

J'en viens aux difficultés financières que vous avez mentionnées, monsieur le sénateur. Le ministère a accompagné le passage à la tarification à l'activité, la T2A, des établissements de santé guyanais. Une étude sur le coefficient géographique ainsi que sur les missions d'intérêt général et à l'aide à la contractualisation spécifiques est en cours. L'agence régionale de santé a mis en place un comité de veille de la T2A, réunissant la Caisse générale de sécurité sociale et les établissements de santé ainsi qu'une cellule d'évaluation de la performance.

Enfin, monsieur le sénateur, très récemment, le 24 mai dernier, a été adopté le programme stratégique régional de santé, qui définit les six axes prioritaires pour la période 2011–2015 : inégalités de santé, veille et sécurité sanitaires, santé mentale et addiction, périnatalité et enfance, maladies chroniques, handicap et perte d'autonomie. Fruit d'un long travail de concertation, ce programme sera à même de poursuivre les efforts entrepris en matière de politique de santé en Guyane et de répondre aux difficultés que vous venez de soulever.

**M. le président.** La parole est à M. Georges Patient.

**M. Georges Patient.** Monsieur le secrétaire d'État, pour toute réponse et avant de vous en remettre une copie, je vous lirai la motion qui a été adoptée à l'unanimité et signée le 11 juin 2011 par la totalité des élus de Guyane : sénateurs, députés, conseillers économiques, sociaux et environnementaux, présidents de collectivités, maires, présidents des assemblées délibérantes des établissements publics de santé.

« Les élus de Guyane réunis le 11 juin 2011 à l'initiative du président de la fédération hospitalière régionale de Guyane et du président de région ont pris connaissance des situations des trois établissements publics de santé et médico-sociaux. Ils appellent l'attention de M. le conseiller social de la présidence de la République et des ministres de la santé, de l'outre-mer et de la cohésion sociale sur les modalités de rattrapage des offres de santé et médico-sociales publiques pour disposer des autorisations indispensables suivantes :

« 1. L'Institut médico-éducatif départemental :

« Reconstruction du site de Cayenne [...]

« Construction du site de Saint-Laurent...

« 2. Le Centre hospitalier de l'Ouest guyanais :

Construction d'un nouvel hôpital de 165 lits et 39 places...

« 3. Le Centre hospitalier de Cayenne :

« Compléments contractuels annuels de financement des coûts d'exploitation de l'extension des locaux affectés [...]

« Complément financier en capital pour permettre la réhabilitation des locaux vacants estimée [à] 35 millions d'euros.

« Liée à ces trois projets, la démographie médicale et paramédicale reste un préalable majeur et doit être résolue.

« Tous les élus de Guyane soutiennent avec détermination les projets des établissements publics, mais aussi tous les projets du secteur libéral, afin de combler rapidement les carences inacceptables d'offres de soins et de prise en charge médico-sociale qui constituent une rupture grave du principe d'égal accès aux soins. » (*L'orateur remet à M. le secrétaire d'État un exemplaire de cette motion.*)

DÉDUCTIBILITÉ DES CHARGES  
SUPPORTÉES PAR LES PERSONNES  
FISCALEMENT NON RÉSIDENTES  
PERCEVANT EXCLUSIVEMENT DES  
REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung, auteur de la question n° 1306, adressée à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

**M. Richard Yung.** Monsieur le secrétaire d'État, je réitère une question que j'ai déjà posée dans cet hémicycle et qui est relative à la déductibilité de certaines charges versées par des personnes fiscalement non résidentes en France mais percevant exclusivement des revenus de source française.

La seconde phrase de l'article 164 A du code général des impôts pose le principe selon lequel les personnes ayant leur domicile fiscal hors de France ne peuvent déduire aucune charge de leur revenu global imposable. L'application de ce principe général pose problème lorsque la personne fiscalement non résidente ne perçoit aucun revenu de source étrangère.

Je rappelle que, lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2011, le ministre du budget a indiqué que l'article 197 A du code général des impôts permettait de traiter ces personnes de la même façon que les résidents fiscaux français et de leur accorder cette déductibilité. Partant, il s'est engagé à ce qu'« une instruction fiscale commente cette disposition afin de créer une matrice d'analyse pour tous et de permettre la déduction des charges ».

Cette instruction fiscale n'ayant pas encore été publiée, je souhaite connaître l'état d'avancement de ce document.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu,** *secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement.* Monsieur le sénateur, vous avez appelé l'attention du Gouvernement sur la possibilité pour les personnes non résidentes de déduire de leurs revenus imposables certaines charges, lorsqu'elles ne perçoivent pas de revenu de source étrangère.

Je commencerai par rappeler les raisons qui fondent le principe général de non-déduction des charges supportées par les non-résidents.

D'un côté, les personnes qui sont domiciliées en France y déclarent tous leurs revenus, quelle qu'en soit l'origine – c'est ce qu'on appelle le « revenu mondial » –, et sont soumises de ce fait à une obligation fiscale illimitée. En contrepartie, elles peuvent déduire certaines charges et bénéficier des réductions d'impôt et crédits d'impôt.

De l'autre côté, les personnes qui ne sont pas domiciliées en France y sont imposées sur la base de leurs seuls revenus de source française ; on parle alors d'obligation fiscale limitée. Le bénéfice des avantages fiscaux leur est généralement refusé, tout simplement parce que l'impôt qu'elles acquittent est réduit dans son champ et dans son montant.

Il s'agit d'une règle de bon sens qui met en balance l'intensité de la contribution au budget de l'État avec le bénéfice d'avantages fiscaux qui représentent un coût pour la collectivité.

Cette distinction devrait évoluer, afin de tenir compte de la situation spécifique des personnes non résidentes en France qui perçoivent l'essentiel de leurs revenus d'une activité exercée dans notre pays.

C'est le sens de la transposition de la jurisprudence Schumacker de la Cour de justice de l'Union européenne, dont voici la philosophie générale.

Désormais, le contribuable non résident peut, comme tout contribuable fiscalement domicilié en France, faire état pour la détermination de son impôt sur le revenu des charges admises en déduction de son revenu global et des dépenses ouvrant droit à réduction ou à crédit d'impôt sur le revenu. Cette assimilation est toutefois subordonnée, outre la condition tenant à l'importance de ses revenus de source française, à la condition qu'il ne bénéficie pas de déductions fiscales ou d'avantages fiscaux dans son État de résidence.

L'instruction administrative annoncée sera publiée dans les toutes prochaines semaines. Des consultations ont été nécessaires, notamment en direction des services qui seront chargés de mettre en application ces nouvelles dispositions. Il m'est toutefois agréable de vous indiquer, monsieur le sénateur, que ce travail est finalisé et trouvera sa concrétisation rapidement.

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung.

**M. Richard Yung.** Je prends note que l'instruction fiscale est en cours de publication et je l'examinerai avec beaucoup d'intérêt. Je le répète : nous ne demandons pas la suppression de la seconde phrase de l'article 164 A du code général des impôts et nous comprenons les raisons générales de politique fiscale qui s'opposent à la déductibilité de certaines charges pour les personnes qui ne perçoivent pas de revenus en France.

Toutefois, nous sommes le plus souvent confrontés au cas de figure suivant, celui d'un retraité modeste vivant à l'étranger, percevant de 800 à 1 000 euros par mois, divorcé et versant une pension alimentaire. S'il résidait en France, il pourrait déduire cette somme de son revenu imposable ; or, dans la mesure où il habite au Maroc ou à Madagascar, cela lui est interdit. Cette situation concerne des gens modestes et de très petits montants. C'est la raison pour laquelle nous plaçons pour que l'instruction fiscale soit appliquée avec un peu d'intelligence.

#### SITUATION DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LE DÉPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES

**M. le président.** La parole est à M. Marc Daunis, auteur de la question n° 1284, adressée à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

**M. Marc Daunis.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je souhaite attirer l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sur la situation des demandeurs d'asile sur le territoire national, plus particulièrement dans le département des Alpes-Maritimes.

Qu'il s'agisse de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou encore de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, de nombreux textes et traités ratifiés par la France permettent de garantir un logement, une aide financière ainsi qu'un accompagnement au montage des dossiers aux demandeurs d'asile le temps de l'instruction de leurs demandes par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Or, dans de nombreux départements, le droit n'est pas appliqué et l'État ne remplit pas ses obligations.

Dans mon département des Alpes-Maritimes en particulier, aucune solution d'hébergement pérenne n'est proposée malgré la forte mobilisation d'élus, des associatifs, de citoyens et citoyennes à la suite notamment de l'expulsion de certains demandeurs d'asile par les forces de police d'un immeuble abandonné qu'ils occupaient à Nice au mois de novembre dernier.

Les différents courriers adressés aux services préfectoraux sont restés lettre morte. Ce sont donc les associations et nos concitoyens qui, depuis, se substituent à l'État qui n'assume pas ses responsabilités en la matière.

Ces situations soulèvent d'abord le problème fondamental du manque de logements en centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, les CADA. On compte environ 200 places pour tout le département des Alpes-Maritimes !

Par ailleurs, la notion de « départ volontaire » recouvre en fait des réalités bien différentes, les membres d'une même famille se retrouvant bien souvent séparés. Bien plus que de départs volontaires, il s'agit de départs de désespoir.

Les Alpes-Maritimes ne figurent pourtant qu'en quinzième position des départements en termes de nombre de demandes d'asile déposées. Les mesures adoptées sont donc disproportionnées par rapport à une demande qui, elle, n'est pas exorbitante. Elle est même plutôt en baisse en 2011.

Enfin, permettez-moi d'attirer votre attention, madame la ministre, sur la procédure Eurodac, mise en place par le règlement européen dit « Dublin II » de février 2003. Les demandeurs d'asile ayant transité par un autre pays européen avant leur arrivée en France doivent obligatoirement déposer la demande d'asile dans le pays concerné. Pendant tout le temps de cette procédure, qui dure en général plusieurs mois, ils ne bénéficient ni de protection juridique ni d'aucune aide.

Or de récentes études ont montré que la France renvoie autant de demandeurs d'asile sous Eurodac qu'elle n'en reçoit elle-même chaque année. Il s'agit donc, pardonnez-moi l'expression, d'une sorte de jeu à somme nulle, qui est inutile et nécessite temps, argent et énergie.

Ma question est simple : quelles dispositions le Gouvernement envisage-t-il de prendre afin que l'État assume enfin ses responsabilités vis-à-vis des demandeurs d'asile et, surtout, quelles négociations le Gouvernement entend-il engager avec ses homologues européens pour remédier aux importantes difficultés créées par la procédure Eurodac, aujourd'hui dénoncée d'ailleurs par la Cour européenne des droits de l'homme ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard,** *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Monsieur le sénateur Marc Daunis, permettez-moi tout d'abord d'excuser Claude Guéant, ministre de l'intérieur, qui ne pouvait pas être présent ce matin.

Vous l'interrogez sur la situation des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes. C'est un sujet grave, sur lequel le Gouvernement et la majorité font en permanence des propositions d'amélioration, notamment législative, que vous refusez systématiquement.

La dernière preuve en est le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, que le Conseil constitutionnel vient de valider, à une phrase près, alors même que vous avez combattu, au motif de leur prétendue inconstitutionnalité, chacun des articles du texte, même ceux qui visaient à améliorer justement la gestion et, donc, la situation des demandeurs d'asile dans notre pays.

Le droit d'asile s'inscrit en effet dans notre tradition républicaine. Nous y sommes, autant que vous, attachés. À ce titre, toute personne souhaitant solliciter la protection de notre pays peut être certaine que sa demande sera examinée dans des conditions conformes aux engagements internationaux, en bénéficiant d'un accueil et d'une prise en charge appropriés.

Ces dernières années, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile a ainsi bénéficié d'un investissement important, avec une progression sans précédent du nombre de places dans les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, les CADA, la mise en œuvre du versement de l'allo-

cation temporaire d'attente, l'ATA, et la couverture du territoire par un réseau homogène de plates-formes régionales d'accueil spécifiquement dédiées à la demande d'asile.

Chacun sait bien que l'évolution de la demande d'asile dépend de facteurs extérieurs, liés notamment à des tensions ou à des conflits à l'échelon international. De récents exemples évidents ont eu des incidences directes sur votre département.

La demande d'asile continue donc à s'inscrire dans une tendance à la hausse. L'augmentation de 20 % enregistrée en 2008 par rapport à 2007 s'est confirmée en 2009, en 2010 – la hausse globale y est de 10 % par rapport à 2009, mais surtout de 13,5 % pour les premières demandes – et depuis le début de l'année.

Nous le savons, vous le savez également, cette demande d'asile est essentiellement motivée par des considérations d'ordre économique, et non par la recherche d'une protection contre les risques que l'obtention du statut de réfugié est censée offrir.

Dans ce contexte, la France s'attache toujours à respecter scrupuleusement la directive du 27 janvier 2003 que vous avez citée, grâce notamment à un dispositif qui repose, à titre principal, sur l'offre d'un hébergement en CADA pendant toute la durée de la procédure d'asile.

Le dispositif national d'accueil comporte, en 2011, 21 689 places qui se répartissent entre 272 CADA, un centre spécialement adapté aux mineurs isolés demandeurs d'asile et 2 centres de transit. Les CADA répondent parfaitement aux besoins des demandeurs d'asile puisqu'ils leur offrent un accompagnement sur le plan tant social qu'administratif.

Tous ces dispositifs se déclinent naturellement dans votre région, qui se place au quatrième rang des régions métropolitaines en termes de capacité d'accueil.

Monsieur le sénateur, dans votre département, comme sur l'ensemble du territoire, l'État assume ses devoirs et attache la plus grande importance à l'application des textes qui encadrent le droit d'asile : les directives, les lois que vous avez fait adopter entre 1997 et 2002 et celles que vous n'avez pas souhaité voter depuis que notre majorité exerce les responsabilités gouvernementales.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Daunis.

**M. Marc Daunis.** Monsieur le président, je souhaite naturellement réagir. Je regrette le ton de la réponse que Mme la ministre a jugé utile d'employer sur un sujet aussi important.

Si elle souhaite aller sur ce terrain, je lui rappellerai la différence que l'on peut observer en la matière entre les paroles et les actes. En 2007, le candidat Nicolas Sarkozy proclamait qu'il voulait « être le président d'une France qui se sente solidaire de tous les proscrits, de tous les enfants qui souffrent, de toutes les femmes martyrisées, de tous ceux qui sont menacés de mort par les dictatures et par les fanatismes. » Quel cruel écart entre la déclaration de 2007 et les pratiques de 2011 !

Permettez-moi aussi de relever deux inexactitudes dans votre réponse. Tout d'abord, vous parlez de progression sans précédent des places d'hébergement, incluant dans ce constat le département des Alpes-Maritimes, sur lequel portait plus précisément ma question. Or il y avait, et il y a toujours, 200 places dans ce département. Le projet de 80 places en CADA, prévu en 2010 et qui avait d'ailleurs obtenu les financements nécessaires, a été abandonné.

Ensuite, vous avancez toujours dans vos réponses une progression du nombre de demandeurs d'asile. C'est vrai pour 2008, 2009 ou 2010, mais pour ce qui concerne l'année 2011, dans le département des Alpes-Maritimes, on a pu constater une baisse du nombre de nouveaux arrivants, en dépit des événements internationaux auxquels vous avez fait référence.

J'ajoute en outre qu'il est inadmissible qu'un parlementaire, moi-même en l'occurrence, qui s'est adressé à deux reprises au préfet sur ce sujet, à la suite d'une question écrite au Gouvernement, n'ait toujours pas reçu de réponse de sa part.

Enfin, lorsqu'on évoque la crise de l'asile, qui s'amplifie, il faut toujours garder à l'esprit les enfants à la rue et les familles séparées. Je conclurai en exprimant ma profonde émotion et toute ma sympathie à la famille, aux amis et aux proches du jeune Tchétchène de vingt-six ans, totalement innocent, sur le point de se marier, qui s'est défenestré à Nice, il y a quelques jours, lors d'une opération de police diligentée par un juge antiterroriste. L'émotion m'empêche ici de trouver les mots pour décrire une réalité que je ne pensais pas connaître un jour sur notre territoire. Une telle politique abîme l'image de la France !

## SÉCURITÉ ROUTIÈRE

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard, auteur de la question n° 1351, adressée à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

**M. Jacques Mézard.** Madame la ministre, ma question, qui s'adresse effectivement à M. le ministre de l'intérieur, a pour objet la sécurité routière et les mesures propres à l'améliorer.

Comme de nombreux parlementaires de toutes sensibilités, j'ai déploré la décision du 19 mai 2011 concernant l'enlèvement des panneaux avertisseurs de radars. Je considère en outre que l'interdiction des outils de communication entre automobilistes, qui est à l'ordre du jour, risque d'avoir des conséquences négatives quant à l'autocontrôle de leur vitesse par nos concitoyens.

Il m'a donc paru normal de poser trois questions, qui s'inscrivent dans une démarche non pas strictement médiatique, mais plus globale de la sécurité routière.

Tout d'abord, il se pose un problème d'harmonisation des vitesses sur nos routes et autoroutes, véritable singularité française. Quelles mesures le Gouvernement compte-t-il donc prendre pour éviter que les routes et autoroutes françaises ne soient littéralement hachées par des niveaux de limitation de vitesse différents, amenant souvent les conducteurs dans de véritables pièges et ne contribuant nullement, bien au contraire, à une réelle amélioration de la sécurité ? À cet égard, d'ailleurs, il est souhaitable d'améliorer la signalétique, les conducteurs ignorant souvent, même s'ils ne sont pas censés l'ignorer, à quelle vitesse ils doivent rouler sur certaines portions de nos routes et autoroutes.

Ensuite, quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre pour freiner la course constante des constructeurs automobiles vers des puissances et vitesses de plus en plus élevées des véhicules produits, en particulier dans la gamme moyenne, sans commune mesure avec les vitesses maximales autorisées sur l'ensemble du réseau routier ? En effet, il n'est pas rare aujourd'hui de voir des voitures de gamme moyenne pouvant dépasser les 220 kilomètres à l'heure, ce qui n'a plus aucun sens !

Enfin, troisième volet de cette intervention, comment le Gouvernement entend-il améliorer la lutte contre l'alcoolémie au volant en fixant, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens, un taux d'alcoolémie sinon égal à zéro, du moins proche de zéro? Une telle mesure contribuerait de manière efficace à la lutte contre l'insécurité routière, mais n'irait évidemment pas sans poser certains problèmes à des lobbies de producteurs d'alcool.

**M. Marc Daunis.** Très bien!

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard,** *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Monsieur le sénateur Jacques Mézard, permettez-moi d'abord de réaffirmer, au nom du Gouvernement, que la sécurité routière est une priorité absolue. Et notre détermination paye! Les chiffres en attestent: il y a dix ans, nous déplorions 8 500 morts sur nos routes. Pour la première fois, en 2010, nous sommes passés sous le seuil des 4 000 morts. Notre fermeté a permis de sauver 23 000 vies et d'éviter 300 000 blessés. C'est une évolution dont nous pouvons être fiers.

Néanmoins, même si les récents chiffres du mois de mai sont encourageants, une dégradation a été effectivement constatée depuis le début de l'année. Ce n'est pas acceptable!

Il ne s'agit pas simplement de chiffres, il s'agit également de vies humaines. C'est donc avec fermeté et rapidité que le Gouvernement a réagi. Le Comité interministériel de la sécurité routière du 11 mai dernier a pris une série de décisions indispensables autour de plusieurs axes: dissuader la vitesse excessive; lutter contre la conduite en état d'ébriété ou sous l'emprise de stupéfiants, qui sont les causes majeures des drames de la route; sécuriser l'usage des deux-roues motorisés.

Parmi ces mesures, la décision de retirer les panneaux signalant la présence des radars fixes a été la plus médiatisée et débattue. Vous la déplorez mais elle est utile, 770 personnes ayant en effet perdu la vie l'année dernière à cause de la vitesse.

De plus, ces panneaux n'ont plus d'effet préventif, trop de conducteurs ralentissant lorsqu'ils voient le panneau et accélérant de nouveau ensuite. La phase d'enlèvement a donc commencé. Elle se fait en concertation avec des commissions locales des acteurs de la sécurité routière. En parallèle, des radars pédagogiques, implantés de façon aléatoire, sont d'ores et déjà en train d'être déployés.

Concernant les avertisseurs de radars, Claude Guéant a reçu, il y a 10 jours, les professionnels du secteur pour convenir avec eux d'une chose simple, à savoir que leurs appareils fonctionnent non plus comme des avertisseurs de radars fixes, mais bien comme des aides à la conduite pour signaler les zones dangereuses et accidentogènes, et continuer à fournir des indications sur les limitations de vitesse.

Cela me permet de vous dire également que le ministre de l'intérieur a donné des instructions précises aux préfets, dans le cadre des concertations locales, pour que l'on procède à une mise en cohérence des vitesses sur le réseau routier de leur département.

Concernant l'alcool enfin, qui est l'un des facteurs majeurs d'accidents mortels, le Gouvernement a pris plusieurs dispositions.

Des éthylomètres embarqués ont été prévus par le Comité interministériel de la sécurité routière lors de sa réunion de 2010. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2, votée récemment, prévoit notamment la confiscation obligatoire du véhicule des conducteurs sous l'emprise de l'alcool ou de la drogue. En outre, les conducteurs qui commettent un délit de conduite sous l'emprise d'un état alcoolique seront désormais obligés de conduire un véhicule équipé d'un éthylotest antidémarrage. Par ailleurs, le préfet a dorénavant la possibilité d'immobiliser immédiatement les contrevenants ayant commis un délit routier, particulièrement celui de récidive de conduite sous l'emprise d'un état alcoolique ou de stupéfiants.

Vous le voyez, monsieur Mézard, prévention et répression vont ensemble, avec un seul objectif pour le Gouvernement: continuer toujours et encore de faire baisser le nombre de morts sur nos routes.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Madame la ministre, si l'enlèvement des panneaux avertisseurs de radars pose un problème en termes de sécurité, c'est parce que, très souvent, lesdits radars ont été installés dans des zones considérées comme accidentogènes et qui, pour la plupart d'entre elles, le sont restées. C'était d'ailleurs l'argument phare de l'opération de communication lancée à l'époque. De ce point de vue, nous n'avons pas de réponse.

En ce qui concerne l'alcool au volant, la réponse qui nous est donnée privilégie la répression, certes nécessaire, mais en éludant la question du taux d'alcoolémie. Or c'est pourtant là que se situe, au-delà du volet répressif, le véritable moyen de lutte dans ce domaine.

Quant à mon interrogation sur le rôle des constructeurs automobiles, je constate, bien entendu, qu'il n'y est fait aucune réponse. Manifestement, cela pose des problèmes économiques sur lesquels le Gouvernement préfère rester muet.

## ENCLAVES HISTORIQUES

**M. le président.** La parole est à Mme Josette Durrieu, auteur de la question n° 1354, adressée à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

**Mme Josette Durrieu.** Ma question s'adressant à M. le ministre de l'intérieur, je vous remercie, madame la ministre, de bien vouloir y répondre.

Je souhaite attirer votre attention sur le problème, lié à la réforme de l'intercommunalité dans les Hautes-Pyrénées, rencontré par trois communes qui sont des « enclaves historiques » et non de simples communes isolées. Si Luquet, Gardères et Séron constituent depuis le XI<sup>e</sup> siècle des « fragments » du Béarn et de l'actuel département des Pyrénées-Atlantiques, elles sont incluses à l'intérieur de la Bigorre et des Hautes-Pyrénées. Si le problème persiste, se poseront alors naturellement des difficultés en termes de continuité – ou de discontinuité – géographique.

Ma question est triple.

Premièrement, le schéma départemental proposé par le préfet des Hautes-Pyrénées en avril dernier maintient, comme c'est l'évidence, les trois communes intégrées au canton d'Ossun dans la communauté de communes de ce même canton.

Notons que, dans la mesure où cette dernière a été instituée en 1994, c'est-à-dire avant la loi de 1999, l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales autorise la discontinuité géographique.

Madame la ministre, quelle appréciation portez-vous sur ce point et cette situation juridique antérieure ?

Deuxièmement, le schéma départemental proposé par le préfet des Hautes-Pyrénées a été redéfini par le préfet des Pyrénées-Atlantiques par lettre en date du 19 avril dernier. Celui-ci réclame l'intégration des trois communes dans la communauté de communes Ousse-Gabas, située donc dans les Pyrénées-Atlantiques, au nom de la continuité géographique.

Je précise que la lettre du préfet des Pyrénées-Atlantiques faisait suite à une « instruction » de M. le ministre de l'intérieur, prise, elle aussi, sous la forme d'un simple courrier et qui traitait directement de ce problème.

Une instruction prise sous cette forme est-elle impérative ou simplement indicative ? De là découle une autre interrogation : quelle est la force juridique et réglementaire d'une telle décision ?

Troisièmement, les enclaves historiques sont des « exceptions » qui n'ont pas été prises en considération par la loi de décembre 2010, contrairement à ce qu'elle a prévu, par exemple, pour les zones de montagne.

Au demeurant, le législateur a insisté, lui aussi, sur la cohérence d'un territoire continu. Tant au cours des débats que dans le texte, il a également mis l'accent sur le critère de continuité physique, qui doit être apprécié avec discernement, terme ô combien important.

La prise en compte du critère géographique ne peut et ne doit en aucun cas bouleverser l'organisation d'un territoire.

Par ailleurs, les notions de « bassin de vie », de projet économique, d'organisation administrative et politique relèvent de considérations historiques et humaines qui s'imposent bien évidemment sur les considérations géographiques.

Les trois maires des communes concernées s'opposent fermement à la proposition du préfet des Pyrénées-Atlantiques, soutenus en cela par tous les élus des Hautes-Pyrénées.

Si la commission départementale de coopération intercommunale, la CDCI, des Hautes-Pyrénées approuve la solution préconisée par le préfet des Hautes-Pyrénées, c'est-à-dire l'affirmation du *statu quo*, qu'advient-il, madame la ministre, de la revendication du préfet des Pyrénées-Atlantiques consécutive aux instructions de M. le ministre de l'intérieur ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard,** *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Madame la sénatrice, la question des communes en situation de discontinuité territoriale doit désormais être appréciée au regard des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui prévoit l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale, ou SDCI, ayant notamment pour objectifs la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales.

Vous évoquez le cas particulier de la communauté de communes du canton d'Ossun, dont trois des communes membres – Séron, Luquet et Gardères – constituent une enclave du département des Hautes-Pyrénées au sein de celui des Pyrénées-Atlantiques.

À cet égard, il était prévisible que, à l'occasion de l'élaboration du projet de SDCI, le préfet des Pyrénées-Atlantiques propose le rattachement de ces trois communes à la communauté de communes Ousse-Gabas dont elles sont limitrophes.

Ce faisant, le préfet n'a fait que se conformer aux prescriptions de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, lesquelles ne prévoient aucune dérogation à l'objectif de suppression des enclaves et des discontinuités territoriales affectant des EPCI à fiscalité propre. L'achèvement de la carte intercommunale est, en effet, l'un des objectifs majeurs assignés aux SDCI.

Cet objectif a fait l'objet d'un très large consensus lors des débats parlementaires, et il a été admis que la situation était désormais mûre pour procéder à la recomposition d'intercommunalités qui se sont constituées il y a plusieurs années sur des périmètres parfois incohérents et peu propices à la mise en œuvre de compétences intégrées.

Si de telles intercommunalités, dérogeant au principe d'un territoire intercommunal contigu, ont pu être exceptionnellement autorisées, c'est parce qu'elles permettaient d'amorcer le processus de mise en place des intercommunalités, à l'époque encore marginal.

Ces considérations ne se justifient plus : c'est pourquoi il n'est plus envisageable, y compris dans le cas de situations « historiques », d'ouvrir des dérogations au principe suivant lequel les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles sont définies comme des EPCI regroupant plusieurs communes, d'un seul tenant et sans enclave.

Il faut, en effet, souligner que la suppression des discontinuités territoriales est liée à l'exercice de compétences qui ne pourraient être mises en œuvre avec efficacité sur un territoire discontinu.

Dans le cas qui nous intéresse, le préfet des Hautes-Pyrénées a été saisi pour avis le 2 mai 2011 par son homologue des Pyrénées-Atlantiques de la proposition de rattachement, formulée dans le cadre du SDCI des Pyrénées-Atlantiques, intéressant des communes et un EPCI de son département.

Le 21 avril dernier, devant les membres de la CDCI, le préfet des Hautes-Pyrénées avait d'ailleurs publiquement indiqué lors de la présentation du schéma départemental que, s'il ne lui appartenait pas de prendre l'initiative d'une telle rationalisation, ces enclaves se situant dans un département voisin, il lui paraissait logique que le préfet des Pyrénées-Atlantiques se saisisse de ce sujet et lui adresse une proposition de rattachement des trois communes, totalement enclavées, à un EPCI des Pyrénées-Atlantiques.

À compter de sa saisine, le préfet des Hautes-Pyrénées dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer, après une nouvelle consultation de la CDCI, qui devrait se réunir en juillet. De plus, les communes concernées par ces modifications seront elles-mêmes consultées.

En tout état de cause, la CDCI des Pyrénées-Atlantiques et celle des Hautes-Pyrénées auront la possibilité de faire, à la majorité des deux tiers de leurs membres, des contre-propositions au projet de schéma de leur département respectif

avant son adoption. Ces contre-propositions devront être conformes aux objectifs fixés par le législateur et ne pourraient déroger à la règle de continuité territoriale sans se voir annulées par le juge administratif.

Cela étant précisé, les solidarités historiques peuvent aussi s'exprimer autrement que par l'existence d'un EPCI à fiscalité propre : les communes ont en particulier la possibilité de s'associer pour faire vivre leur patrimoine culturel commun et réaliser des projets collectifs qui s'inscrivent dans la continuité de leur histoire partagée.

**M. le président.** La parole est à Mme Josette Durrieu.

**Mme Josette Durrieu.** Madame la ministre, je regrette infiniment cette réponse rigide et fermée, peut-être hâtive, qui ne prend absolument pas en compte la spécificité de ce que peuvent être des enclaves « historiques ».

La cohérence géographique ne s'impose pas à des élus à qui il revient, à un moment donné, d'avoir une maîtrise du développement de leurs territoires que je qualifierai de « volontariste ».

Dans cette réponse, vous ne prenez absolument pas en compte ce qui est essentiel, à savoir les projets de développement, que l'on taille délibérément en pièces dans le cadre d'une démarche particulièrement arbitraire.

Puisque vous-même faites référence à la cohérence, permettez-moi de vous dire qu'aucun de vos arguments n'a sa place dans un raisonnement cohérent.

La CDCI des Hautes-Pyrénées est appelée à se prononcer. Je suis convaincue que les deux tiers, sinon l'unanimité, des élus qui la composent rejeteront la proposition du préfet des Pyrénées-Atlantiques, donc celle de M. le ministre de l'intérieur, pour se ranger à la proposition initiale du préfet des Hautes-Pyrénées.

Au demeurant, madame la ministre, vous avez souligné qu'aucune dérogation ne serait acceptée, au nom de l'efficacité. Mais de quelle efficacité s'agit-il ? Quelle en est la nature ? Si je vous pose aussi ces questions, c'est parce qu'elles appellent selon moi un certain nombre de réponses susceptibles de sortir du simple cadre de l'aménagement du territoire pour rejoindre le terrain politique.

#### INDEMNISATION DES DÉLÉGUÉS INTERCOMMUNAUX

**M. le président.** La parole est à M. Claude Léonard, auteur de la question n° 1291, adressée à M. le ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales.

**M. Claude Léonard.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, au cours des dernières décennies, nous avons assisté, et c'est heureux, à un très large développement de l'intercommunalité : c'est ainsi que les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes, ou Codecom, regroupent désormais une écrasante majorité de nos communes et regrouperont, très bientôt, la totalité d'entre elles.

Mais, nous le savons tous, dans ce domaine, comme dans bien d'autres, chaque médaille a toujours son revers.

La multiplication des structures intercommunales a entraîné celle des réunions, qu'il s'agisse des conseils de communautés ou encore des réunions de commissions, venant s'ajouter, bien

entendu, aux réunions des conseils municipaux et de leurs propres commissions, puisque les délégués sont d'abord des conseillers municipaux.

Voilà quelques années, le Sénat s'est honoré en recevant plusieurs centaines de femmes élues locales. Au cours des travaux qui ont eu lieu, s'il y a eu un regret formulé par nos collègues, c'est justement que le développement de l'intercommunalité ait entraîné une multiplication des réunions, qui, pour des élues femmes, sont encore plus chronophages que pour leurs confrères masculins.

Or, force est de le reconnaître, les délégués communautaires ne sont pas tous égaux en droits : ceux qui sont présidents ou vice-présidents d'un EPCI perçoivent à juste titre une indemnisation, à même de couvrir leurs frais de mission, leurs frais de déplacement et leurs temps d'absence. Mais tel n'est pas le cas pour les autres délégués communautaires, qui ne perçoivent aucune indemnisation.

D'où la question que je me permets de vous poser aujourd'hui, madame la ministre : ne serait-il pas opportun de mettre en place une indemnisation en faveur des délégués des Codecom non membres d'un exécutif communautaire, de manière que leurs frais de déplacement et leurs absences à titre professionnel puissent ainsi être pris en charge ?

Afin que cette indemnisation ne pèse pas sur le budget des communes ou des Codecom, je suggère que les crédits de la dotation particulière « élu local » soient majorés à due concurrence, ce qui ne devrait pas obérer outre mesure le budget de l'État : je rappelle, en effet, que le montant de ladite dotation représente à peine 65 millions d'euros et qu'elle n'est versée qu'aux communes de moins de 1 000 habitants à faible potentiel financier.

Croyez bien, madame la ministre, que les milliers de délégués communautaires seraient heureux de pouvoir entendre de votre part une réponse positive à la demande que je viens de formuler.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard**, *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Monsieur le sénateur Claude Léonard, je vous prie de bien vouloir excuser mon collègue Philippe Richert, retenu aujourd'hui et qui m'a demandé de vous répondre.

Bien que les fonctions électives soient par principe gratuites, les élus des établissements publics de coopération intercommunale, EPCI, peuvent percevoir des indemnités de fonction venant compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique.

La loi du 12 juillet 2009 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a autorisé les présidents et vice-présidents des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes à percevoir des indemnités de fonction, fixées par délibération de l'organe délibérant selon un barème lié à la strate de population correspondant à l'EPCI.

Les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants peuvent également percevoir une indemnité de fonction propre. Les conseillers communautaires des communautés urbaines et d'agglomération de moins de 100 000 habitants peuvent, quant à eux, bénéficier d'une

indemnité de fonction incluse dans l'enveloppe constituée du total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents de l'établissement.

Le législateur a exclu les délégués des communes auprès des communautés de communes du bénéfice d'une indemnité de fonction. Il a considéré que seuls les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération devaient en bénéficier, compte tenu de leur charge de travail.

En compensation des sujétions et des responsabilités résultant de leur charge publique, les membres des conseils des communautés de communes, comme ceux des communautés urbaines et d'agglomération, bénéficient cependant d'un certain nombre de garanties et d'indemnités. Ils peuvent ainsi bénéficier d'un droit propre à crédit d'heures et d'un droit à formation. Ils peuvent être compensés de la perte de revenus résultant de l'utilisation de leur droit d'absence et ils sont protégés d'éventuelles mesures discriminatoires de la part de leur employeur. Par ailleurs, l'organe délibérant de la communauté de communes peut prendre en charge les frais de transport et de séjour occasionnés par ses élus.

Le Gouvernement est conscient de la charge de travail que représente l'exercice du mandat des élus au sein des communautés de communes. Aussi a-t-il proposé, dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, d'ouvrir le bénéfice d'une indemnité de fonction aux conseillers des communautés de communes.

Il est proposé que le conseil de la communauté de communes puisse, par délibération, décider d'accorder des indemnités de fonction à ses délégués, sous réserve que leurs indemnités, plafonnées à 6 % de l'indice brut de la fonction publique, soient comprises dans l'enveloppe constituée des indemnités susceptibles d'être versées au président et aux vice-présidents.

Cette mesure ne créant pas de charge supplémentaire au budget des communautés de communes, il n'y a pas lieu de prévoir une prise en charge de cette indemnité de fonction par la dotation élu local.

**M. le président.** La parole est à M. Claude Léonard.

**M. Claude Léonard.** Madame la ministre, je vous remercie de votre réponse, qui est très technique.

Cette question, qui pouvait *a priori* paraître anecdotique, est devenue d'actualité à l'heure où l'on parle de regroupement des intercommunalités.

À partir de 2014, en effet, les élus devront se regrouper au sein d'intercommunalités plus importantes. Le travail à accomplir au sein des commissions et les enjeux à traiter seront alors bien plus considérables, et ces élus devront faire preuve d'une plus grande disponibilité. Les éléments de réponse que vous avez bien voulu me communiquer sont de nature à les rassurer.

#### STATISTIQUES SUR LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Fournier, auteur de la question n° 1320, adressée à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

**M. Jean-Paul Fournier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le rôle central des maires dans la prévention de la délinquance et leur implication nécessaire dans l'œuvre de sécurité sont consacrés par les lois pour la sécurité intérieure, depuis bientôt dix ans.

La plupart des municipalités ont pris la pleine mesure de l'enjeu en consentant des programmes d'investissements matériels et humains de plus en plus importants, et en adhérant aux différentes structures de concertation et opérationnelles conçues par le législateur.

Que ce soit au travers du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou du conseil pour les droits et devoirs des familles, mais surtout par la nature et le montant des investissements en termes de matériel, de personnel des polices municipales et de réseaux de vidéoprotection, la sécurité n'est plus, *de facto*, la seule prérogative de l'État, même si, par ailleurs, la politique pénale le demeure.

Nous sommes à l'heure où l'évaluation des politiques publiques relève d'un devoir démocratique. Pour juger de l'efficacité des services, et mieux orienter les moyens et les contributions de l'État comme des collectivités locales, il semble opportun de disposer de données statistiques faisant clairement apparaître l'apport de chacun, police nationale, gendarmerie et police municipale, dans l'action collective. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Soyons clairs ! Les maires ont besoin de connaître l'efficacité de leur propre politique, indépendamment de celle de leurs partenaires ; car il est clair, aussi, que du flou peut naître la dilution des responsabilités, dans un sens comme dans l'autre.

Madame la ministre, une réflexion peut-elle être engagée sur ce point ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard,** *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Monsieur le sénateur Jean-Paul Fournier, vous interrogez le ministre de l'intérieur sur les politiques publiques en matière de sécurité. Claude Guéant, qui ne peut vous répondre directement ce matin, aura néanmoins l'occasion, très bientôt, de venir dans votre ville pour évoquer ce sujet essentiel de la sécurité.

La sécurité est une affaire qui concerne chaque citoyen, qui doit intéresser chaque élu et, à plus forte raison, chaque maire. Le maire occupe en effet une place toute particulière puisqu'il est à la fois l'incarnation de la démocratie locale et, comme notre tradition républicaine l'a voulu, le représentant de l'État, en exerçant en son nom des pouvoirs de police. Sans en revenir, monsieur le sénateur, à la Révolution française ou à la loi du 5 avril 1884, on peut dire que le maire est considéré depuis très longtemps comme un acteur central des politiques de sécurité.

Il s'agit ici non pas de livrer un exposé sur les pouvoirs de police du maire, mais tout simplement de redire, loin de l'approche idéologique dont on charge parfois inutilement ce sujet, la conviction du Gouvernement qu'une coopération étroite entre les communes et l'État, en matière de « production d'ordre public », est à la fois nécessaire et légitime.

Cette coopération se traduit de la manière la plus visible au travers de l'action des policiers municipaux qui sont, comme l'a rappelé le Président de la République, « l'un des trois piliers qui protègent les fondements de notre République ».

Pour leur permettre d'agir au mieux, la loi du 5 mars 2007 donne aux maires un rôle absolument déterminant.

Cette loi a pour objectif de détecter, le plus en amont possible, les comportements individuels ou familiaux marquant une éventuelle dérive violente, afin d'intervenir avant le basculement dans la délinquance. Pour des raisons évidentes de proximité avec les individus concernés, cette démarche ne peut être mise en œuvre efficacement qu'au plan local.

Certains d'entre vous, de toutes sensibilités politiques, et représentant des communes de toutes tailles, se sont pleinement emparés des possibilités d'action ainsi ouvertes : plus de 1 000 conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ont été mis en place ; 400 contrats locaux de sécurité et 50 stratégies territoriales de sécurité ont été signés ; une centaine de conseils pour les droits et devoirs des familles fonctionnent sur tout le territoire ; plus de 120 maires pratiquent le rappel à l'ordre et quelques dizaines se sont mis à la transaction, qui permet de réparer un dommage aux biens communaux par une participation financière ou un travail d'intérêt général.

Certains ont même été plus loin afin d'adapter au mieux les outils que nous leur proposons à la réalité de la délinquance. Je pense, en particulier, aux cellules de citoyenneté et de tranquillité publique développées dans la ville de Chateaufort, dans les Bouches-du-Rhône.

Au-delà des données disponibles auprès de l'Observatoire national de la délinquance, je veux m'arrêter un instant sur les observatoires locaux de la délinquance, car cela me permettra de répondre en partie à votre interrogation sur l'analyse statistique de ce phénomène.

Expérimentés dans plusieurs villes de France, ils reposent sur un principe simple : une politique de sécurité et de prévention est d'autant plus adaptée et efficace qu'elle s'appuie sur une connaissance précise et actualisée des réalités du terrain. Leur objectif est donc de fournir aux acteurs locaux un suivi proactif de la situation sur un secteur donné afin d'éclairer leurs choix politiques.

D'après les premiers retours d'expérience, il apparaît que ces observatoires doivent chercher à être des outils ciblés et fiables, mais surtout complets, c'est-à-dire croisant l'ensemble des données disponibles sur la zone concernée : statistiques des forces de sécurité, signalements de la police municipale, données judiciaires, signalements des opérateurs locaux de transports, des bailleurs, des agents sociaux ou des établissements scolaires.

Ces observatoires relèvent donc d'une démarche partenariale, associant étroitement la ville à l'État. Je n'oublie pas non plus le besoin des maires d'être informés par les responsables locaux de la police et de la gendarmerie nationale, auxquels des instructions en ce sens sont régulièrement données.

Tels sont, monsieur le sénateur, les axes qui sont développés et les synergies qui peuvent encore se renforcer entre tous les échelons de la sécurité, État, régions, départements, sans oublier les communes, lesquelles sont au cœur de cet enjeu du quotidien que constitue la sécurité de nos concitoyens.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Fournier.

**M. Jean-Paul Fournier.** Je vous remercie de votre réponse, madame la ministre.

Comme vous l'avez rappelé, les maires ont acquis une expertise en matière de sécurité. Ils sont aujourd'hui susceptibles d'initiatives innovantes pour l'intérêt général de leurs concitoyens.

Lors de la visite de M. Claude Guéant à Nîmes, lundi prochain, au cours de laquelle nous signerons le document créant le conseil pour les droits et devoirs des familles, j'aurai l'occasion de lui présenter un éventail de propositions.

Je lui suggérerai, notamment, la création d'un système d'information géographique partagé. Il est en effet important pour les collectivités et les maires que nous sommes de disposer d'un maximum d'informations, qu'elles émanent des mairies, de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale.

#### MISE EN CAUSE DES SPÉCIFICITÉS DES MISSIONS LOCALES

**M. le président.** La parole est à Mme Bernadette Bourzai, auteur de la question n° 1299, adressée à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la santé.

**Mme Bernadette Bourzai.** Ma question s'adressait effectivement à M. Xavier Bertrand, mais je vous remercie de bien vouloir y répondre, madame la ministre.

La circulaire n° 2011-3 du 19 janvier 2011 relative au conventionnement des missions locales a suscité l'incompréhension de l'Union nationale des missions locales, l'UNML, des associations régionales des missions locales, mais aussi de l'Association des régions de France, l'ARF, qui ont, ensemble, demandé un moratoire sur son application.

En effet, cette circulaire modifie profondément les conditions de financement pour la période de 2011 à 2013, car elle remet en cause la sécurisation financière initialement inscrite dans la convention.

La logique de subventionnement des missions étant abandonnée au profit du financement de dispositifs, on glisse ainsi vers une approche de marché public, restreinte à un financement de prestations. Cette approche remet aussi en question la notion d'accompagnement global des jeunes en difficulté, en la limitant aux actions portées par le ministère de l'emploi ; de ce fait, 25 % seulement des jeunes accueillis chaque année dans les missions sont concernés par cet accompagnement.

Les autres aspects de l'action des missions locales, qui forment un accompagnement global, diversifié et personnalisé, sont ainsi éclipsés et négligés. Ils sont pourtant indispensables pour faire face au décrochage scolaire, que connaissent de nombreux jeunes, et pour favoriser l'accès à la qualification.

Enfin, cette approche remet en cause la gouvernance partagée des missions locales, entre l'État et les collectivités territoriales, en ignorant le rôle des élus dans de telles structures. La colère de l'ARF est donc parfaitement compréhensible.

À la suite des demandes formulées par l'UNML le 23 février 2011, et relayées par l'ARF, d'appliquer un moratoire sur cette circulaire, d'instaurer un dialogue afin de la renégocier sur la base de la précédente circulaire, en vigueur entre 2008 et 2010, et de réaffecter les crédits dédiés aux contrats d'autonomie aux missions locales pour maintenir la dynamique enclenchée par le plan de relance, votre cabinet a reçu,

voilà un mois et demi, certains responsables nationaux des missions locales. Un groupe de travail a été constitué afin d'examiner les points qui posent problème.

Cette initiative n'a pas permis de lever les inquiétudes suscitées par l'approche mise en œuvre dans la circulaire. Ce groupe de travail devait rendre ses conclusions à la mi-juin. Nous sommes le 14 juin. Pouvez-vous nous dire, madame la ministre, ce qu'il en est de ces conclusions ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard,** *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Je vous prie, madame la sénatrice, de bien vouloir excuser Xavier Bertrand, retenu ce matin.

Vous appelez l'attention du Gouvernement sur les préoccupations et interrogations exprimées par le réseau des missions locales de votre région, à la suite de la publication de la circulaire du 19 janvier 2011 relative à la convention pluriannuelle d'objectif. Vous évoquez aussi une baisse des financements des missions locales. Sur ce point, je souhaiterais préciser que les crédits initiaux notifiés à l'échelon national, cette année, sont de 198 millions d'euros, ce qui correspond au même niveau de financement qu'en 2010.

Il est exact qu'en 2010 des fonds supplémentaires ont été obtenus en cours d'année par les missions locales, soit à travers le « plan de relance », par nature non pérenne, soit en raison de marges de gestion dont disposaient ponctuellement les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les DIRECCTE.

Cette stabilité au plan national ne signifie donc pas qu'il n'y a pas de rééquilibrage entre les régions et entre les missions locales, pour tenir compte au mieux des publics et des besoins des territoires, ce dont les présidents des missions locales étaient aussi les premiers demandeurs. Il y a sûrement lieu de faire preuve de plus de pédagogie à cet égard, pour que ces notions soient mieux comprises par l'ensemble des acteurs.

Concernant la circulaire relative à la convention pluriannuelle d'objectif de 2011, elle permet d'accompagner une professionnalisation du réseau et d'améliorer l'efficacité de ces structures au service des jeunes. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre proposé par l'Inspection générale des finances dans son rapport de juillet 2010, dans lequel a été reconnue la capacité du réseau à accompagner les jeunes jusqu'à l'emploi.

Comme cela a été rappelé lors de la séance plénière du Conseil national des missions locales du 20 avril dernier, cet accompagnement doit se concentrer essentiellement sur l'insertion des jeunes dans l'emploi, qui seul permet aux jeunes de faire des projets et de s'insérer durablement dans la société.

Madame la sénatrice, sachez que le dialogue avec les missions locales se poursuit en lien étroit avec le Conseil national des missions locales et l'Union nationale des missions locales. Ainsi, nous avons décidé qu'un groupe de travail technique animé par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle examinerait les points de la circulaire ayant soulevé des questions, afin de les clarifier et d'apporter les éléments d'explication nécessaires.

**M. le président.** La parole est à Mme Bernadette Bourzai.

**Mme Bernadette Bourzai.** Madame la ministre, votre réponse, dont je vous remercie, ne me satisfait pas tout à fait. Alors que le groupe de travail était censé rendre ses conclusions à la mi-juin, vous n'en mentionnez aucune qui serait de nature à nous rassurer.

Vous avez indiqué que les crédits n'étaient pas en baisse. J'en prends acte. Mais le rééquilibrage entre missions locales et entre régions que vous avez ensuite évoqué peut amener certaines missions à disposer de moins de crédits, alors que les besoins augmentent.

Madame la ministre, en région Limousin, la circulaire du 19 janvier 2011 est de nature à remettre en cause tout le travail effectué par l'ensemble des financeurs d'insertion de la jeunesse, et notamment par les collectivités territoriales. Je pense en particulier à la charte « inter-financeurs » signée par l'État, le conseil régional du Limousin et les trois conseils généraux de la Haute-Vienne, de la Creuse et de la Corrèze.

À cet égard, j'appelle votre attention sur l'action d'envergure que mènent les missions locales du Limousin : le nombre de jeunes suivis y a progressé de 13 % entre la fin de l'année 2009 et la fin de l'année 2010. Cet effort porte sur 20 % des jeunes de 15 à 24 ans de la région.

Il s'agit donc d'une action extrêmement importante, pour laquelle tous les efforts doivent être maintenus. En effet, madame le ministre, un pays qui n'apporte pas de réponse suffisante aux attentes de sa jeunesse est un pays qui renonce à son avenir.

#### DEVENIR DES SERVICES PUBLICS DANS LA ZONE FRONTALIÈRE D'HENDAYE

**M. le président.** La parole est à Annie Jarraud-Vergnolle, auteur de la question n° 1321, adressée à M. le ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales.

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Madame la ministre, j'attire votre attention sur la situation des services publics des collectivités territoriales en zone frontalière.

J'évoquerai le cas des Pyrénées-Atlantiques, où les mouvements de population entre l'Espagne et la France sont nombreux. De ce fait, les collectivités locales situées en zone frontalière sont confrontées à des situations complexes et spécifiques, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des services publics.

Sur la commune d'Hendaye, si les difficultés que connaissent les services publics relevant notamment de la police nationale, de l'éducation nationale ou de La Poste y sont les mêmes qu'au niveau national, leur acuité est plus forte du fait de la spécificité transfrontalière.

Cette spécificité et la complexité des problèmes qui se posent ne sont pas anecdotiques.

On estime que la population hendayaise est composée d'au moins 30 % de résidents de langue et de culture espagnoles. En outre, la prégnance du fait culturel basque ainsi que le transit permanent des habitants d'Irun, utilisant quotidiennement les services publics implantés à Hendaye, ne font que renforcer le caractère « international » de cette ville.

La situation des écoles publiques est à cet égard très significative. Alors que 60 % des élèves « entrants » ne sont pas francophones, le nombre d'élèves par classe est déterminant

pour le bon fonctionnement de l'enseignement. C'est indéniable. Faute de pouvoir obtenir des effectifs allégés, il apparaît nécessaire d'envisager la mise en place d'un statut dérogatoire en matière de carte scolaire.

Les services de police nationale connaissent, de la même manière, des difficultés spécifiques liées à la géographie de la ville. Le commissariat d'Hendaye voit ainsi ses effectifs réduits à la portion congrue, et les menaces de suppression de l'antenne hendayaise sont fréquentes. Pourtant, la délinquance y est difficile à traiter, du fait de la proximité de la frontière, et s'agissant notamment de la poursuite des infractions commises par les ressortissants espagnols. Cette spécificité doit être prise en compte.

Cette situation crée un malaise profond auprès de la population locale. La présence d'effectifs de fonctionnaires de police en nombre suffisant est indispensable pour garantir la sécurité de la population. Aussi, la mise en place de dérogations en matière d'ouverture ou de fermeture de postes serait-elle souhaitable. Il en va de même de l'application concrète des conventions internationales permettant la poursuite des infractions au-delà de la frontière.

Ces observations peuvent également être formulées à propos des services postaux, de la SNCF, qui a connu plusieurs suppressions consécutives de postes, et de la caisse primaire d'assurance maladie, dont les permanences sur la commune ont disparu. De fait, c'est l'ensemble des services publics qui vacille.

Sur le territoire national, les services publics sont fragilisés par la mise en place d'une politique de réduction draconienne des moyens et des effectifs. Cette politique entraîne une situation dramatique dans les territoires frontaliers. Il paraît dès lors nécessaire de trouver des solutions adéquates par la mise en place de normes adaptées à ces territoires pour le maintien d'un service public de qualité, répondant aux réels besoins du terrain.

En 2010, une mission parlementaire sur la politique transfrontalière, composée d'Étienne Blanc, député de l'Ain, de Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, et de Marie-Thérèse Sanchez Schmid, députée européenne, a souligné les spécificités des territoires frontaliers et la nécessité d'y mettre en place une politique adaptée.

L'une des dix-neuf propositions au Premier ministre que contient le rapport préconise la mise en place de « schémas de services transfrontaliers » à l'échelle des bassins de population. Ces schémas concerneraient l'État, les collectivités territoriales des zones frontalières ainsi que les opérateurs sollicitant un concours public.

Madame la ministre, les conclusions de ce rapport seront-elles réellement prises en compte par le Gouvernement? Comment entendez-vous adapter les procédures et règlements aux territoires transfrontaliers? Quelle réponse rapide envisagez-vous d'apporter aux difficultés que connaissent les services publics de ces territoires?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard,** *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Madame la sénatrice, vous interrogez le Gouvernement sur la façon dont il entend prendre en compte les difficultés que connaissent les territoires transfrontaliers, notamment en matière d'accès aux services publics.

Les problèmes que vous soulevez ont été clairement identifiés par le Gouvernement. En effet, la place de la coopération territoriale transfrontalière, transnationale et interrégionale est allée grandissante ces vingt dernières années, notamment dans le cadre de la politique européenne de cohésion.

Le cadre juridique a donc évolué, afin de faciliter les actions de coopération entre territoires européens. Les groupements européens de coopération transfrontalière, les GECT, ont ainsi été intégrés dans le code général des collectivités territoriales par la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008. Ils permettent que soient désormais rassemblées les compétences utiles à la mise en œuvre d'un projet de coopération. Un premier groupement est ainsi sur le point d'être créé au niveau de la frontière luxembourgeoise.

Madame la sénatrice, il y a là une piste concrète pour répondre à votre préoccupation qu'un service public de qualité soit préservé en zone frontalière.

De nombreux problèmes doivent cependant encore être résolus pour mettre un terme aux difficultés que rencontrent, notamment en termes d'accès aux services publics, les 300 000 citoyens travaillant dans un pays limitrophe et vivant en France.

Comme vous l'avez indiqué, une mission parlementaire composée de Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, de Mme Marie-Thérèse Sanchez Schmid, députée européenne, et de M. Étienne Blanc, député de l'Ain, a été chargée par Michel Mercier, en décembre 2009, d'étudier ces difficultés et de formuler des propositions de solutions.

Après plusieurs mois de travaux et de nombreuses auditions, la mission a élaboré dix-neuf propositions, que l'on peut regrouper en trois grands axes de travail : renforcer la gouvernance transfrontalière en France, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré ; renforcer la compétitivité et l'attractivité des zones frontalières ; répondre aux besoins de services des populations frontalières, notamment en matière de santé, d'éducation, de formation continue, d'accès à l'emploi, de transports et de télécommunications.

Sachez que le Gouvernement travaille aux modalités de mise en œuvre de ces préconisations. Toutefois, plusieurs d'entre elles soulèvent des difficultés d'ordre juridique qu'il convient de lever avant toute prise de décision soit dans un cadre bilatéral, soit dans un cadre européen.

C'est la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, la DATAR, qui assure la coordination des travaux en cours. Parallèlement, un ambassadeur de France pour la coopération et les questions transfrontalières a été nommé pour faciliter les démarches engagées, M. Frédéric Basaguren.

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Jarraud-Vergnolle.

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Madame la ministre, vous avez déclaré qu'un travail de réflexion était en cours, au sein de la DATAR, à la suite du rapport rédigé par les trois parlementaires.

Qu'en est-il de la préconisation de développer les GECT, que vous évoquiez tout à l'heure? Je rappelle que le rapport préconisait pour ce faire d'assouplir le statut de leur personnel et d'autoriser leur création avec un seul pays membre de l'Union européenne.

Je dirais d'Hendaye que ce n'est pas une ville-frontière ; c'est une frontière dans la ville. En dehors de la période franquiste, la rivière Bidassoa n'a jamais constitué une barrière entre la France et l'Espagne, ni sur le plan historique, ni sur le plan culturel.

Aujourd'hui, l'autonomie de l'Euskadi contribue à changer la donne. Les dimensions triculturelle et trilinguistique français-basque-espagnol constituent une caractéristique forte d'Hendaye. De fait, la ville vit dans une situation de communauté internationale, avec ses contraintes, mais sans ses avantages, et avec une augmentation constante de sa population.

Le rapport parlementaire précité met bien en exergue les difficultés rencontrées par les territoires transfrontaliers. Selon ses trois auteurs, « Les frontières sont une entrave dans des espaces de vie quotidienne. Les préoccupations concrètes d'emploi, de chômage, de santé, de logement, de transports, d'éducation, de services... en sont accentuées. ». Ils ajoutent que « ce sont surtout les acteurs publics, en particulier les collectivités gestionnaires, qui assument les charges liées aux populations accueillies... sans bénéficier des ressources correspondant[es] ».

Toutefois, si le rapport vise à optimiser la situation des territoires transfrontaliers, il spécifie en conclusion que ces dix-neuf propositions « ne vaudront que par la suite qui pourra leur être donnée ».

J'espère donc, madame la ministre, que la suite qui sera donnée à ce rapport sera relativement rapide. En effet, la population d'Hendaye souffre excessivement de la perte des services publics.

J'espère en outre que le commissariat pourra être maintenu à Hendaye, car les problématiques, notamment en matière de toxicomanie et de délinquance, que l'on rencontre dans cette zone transfrontalière ne se retrouvent pas partout.

#### ÉPANDAGES AÉRIENS DE PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

**M. le président.** La parole est à M. Alain Houpert, auteur de la question n° 1323, adressée à M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

**M. Alain Houpert.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je souhaite interroger M. le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire sur la mise en œuvre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui régit l'épandage des produits phytosanitaires par voie aérienne en les interdisant, sauf dans des conditions strictement définies par l'autorité administrative et pour une durée limitée.

L'article 103 de la loi susmentionnée dispose ainsi que « l'épandage aérien des produits mentionnés à l'article L. 253-1 [du code rural et de la pêche maritime] est interdit, sauf dans des conditions strictement définies par l'autorité administrative pour une durée limitée lorsqu'un danger menaçant les végétaux, les animaux ou la santé publique ne peut être maîtrisé par d'autres moyens ou si ce type d'épandage présente des avantages manifestes pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre [...] ».

Un projet d'arrêté a été mis en ligne par le ministère dans le cadre d'une consultation publique : il fixe les conditions de dérogation au niveau national. Cependant, à ce jour, l'arrêté n'est pas publié et il est donc impossible, pour l'instant, de déroger à l'interdiction de principe.

La situation est extrêmement préjudiciable à bon nombre de viticulteurs – trois cents entreprises environ sont concernées en Bourgogne –, empêchés d'assurer la protection sanitaire de leurs vignes. En effet, cette année, la croissance de la vigne est particulièrement précoce et les traitements doivent commencer dès maintenant pour être efficaces. Il est désormais trop tard pour que les viticulteurs faisant appel aux traitements aériens s'organisent pour procéder à des traitements terrestres qui nécessitent l'achat de machines et la mise en œuvre de sous-traitances.

De plus, pour un certain nombre de producteurs, les traitements terrestres sont impossibles en raison de la déclivité des parcelles et d'une accessibilité difficile. Pour cette raison, la loi de juillet 2010 prévoyait des dérogations. Or ces viticulteurs se trouvent aujourd'hui face à un vide juridique en l'absence de décision nationale et de dispositions transitoires régionales.

En conséquence, je souhaite savoir si M. le ministre de l'agriculture est disposé à reconduire le dispositif de dérogation tel qu'il existait l'année dernière, cette reconduction constituant, à ce jour, la seule solution valable afin de permettre aux producteurs concernés de ne pas perdre leur récolte en raison de complications administratives. À défaut, j'aimerais que vous me fassiez connaître, madame la secrétaire d'État, les dispositions que votre collègue entend prendre pour remédier à cette situation.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Marie-Luce Penchard,** *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer.* Monsieur le sénateur, vous interrogez Bruno Le Maire sur la mise en œuvre des dispositions de la loi portant engagement national pour l'environnement relatives à l'épandage de produits phytopharmaceutiques par voie aérienne.

Ces dispositions résultent, vous le savez, de la transposition de l'article 9 de la directive européenne n° 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Si cette directive énonce un principe général d'interdiction de la pulvérisation aérienne, elle ouvre néanmoins la possibilité de dérogations, sous réserve du respect de conditions techniques précises.

C'est dans ce cadre que l'arrêté du 31 mai 2011 relatif aux conditions d'épandage par voie aérienne a été publié. Ce texte a fait l'objet de larges consultations, conformément aux dispositions du code de l'environnement. Il fixe les conditions d'octroi de la dérogation en retenant notamment deux critères alternatifs : l'existence d'un danger ne pouvant pas être maîtrisé par d'autres moyens ou d'avantages manifestes de ce type de traitement pour la santé et l'environnement par rapport à une application terrestre ; l'existence d'une hauteur de végétaux, d'une topographie – reliefs accidentés, fortes pentes – ou d'enjeux pédologiques des zones à traiter – portance des sols – ne permettant pas l'utilisation des matériels de pulvérisation terrestres.

Deux types de dérogation peuvent être accordés, permettant un traitement différencié des demandes selon les cultures et les maladies concernées : une dérogation ponctuelle, lorsque la

situation sanitaire le justifie; une dérogation annuelle pour certains « couples » formés par une culture et un ou plusieurs organismes nuisibles – cette dernière dérogation concerne plus particulièrement des cultures telles que la vigne, le maïs, la banane ou le riz. Une liste de ces couples est annexée à l'arrêté: elle résulte d'une analyse des enjeux pour les filières, mais aussi des risques.

La dérogation annuelle est accordée par arrêté préfectoral, mais une déclaration préalable à chaque traitement reste nécessaire. C'est ainsi le cas pour sept organismes nuisibles différents s'attaquant à la vigne.

Par ailleurs, l'arrêté maintient à l'identique les exigences de sécurité préexistantes: interdiction d'utiliser des produits classés toxiques ou très toxiques; respect d'une distance minimale de sécurité de cinquante mètres vis-à-vis des habitations, points d'eau, ruches et ruchers, bâtiments et parcs où des animaux sont présents; information du public lorsque le couvert végétal ne permet pas au pilote de s'assurer de l'absence de personnes dans la zone à traiter.

Cet arrêté doit en tout état de cause permettre d'apporter les réponses attendues aux préoccupations manifestées par les professionnels.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Houpert.

**M. Alain Houpert.** Madame la ministre, j'ai bien entendu votre réponse. Je souhaite que les dérogations que vous avez mentionnées soient accordées au plus vite dans nos territoires.

La vigne est à l'image de l'homme: elle puise son énergie dans ses racines et, comme l'homme, elle ne vit pas que d'amour et d'eau fraîche, car elle a besoin d'aides et de soins. Le viticulteur élève sa vigne pour transformer le vin en nectar et, si l'homme a besoin de médicaments, la vigne a parfois besoin d'intrants. Les viticulteurs sont devenus de véritables scientifiques grâce auxquels l'humanité peut se retrouver autour d'une table pour célébrer la fraternité.

La géographie du département de la Côte-d'Or, que je représente, est tout à fait particulière, caractérisée par des parcelles très petites et en forte déclivité, donc peu accessibles. Les viticulteurs ne peuvent par conséquent épandre les intrants sans recourir à des moyens aériens.

**M. le président.** Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux; nous les reprendrons à quatorze heures trente.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à douze heures cinq, est reprise à quatorze heures trente, sous la présidence de M. Gérard Larcher.)*

## PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

**M. le président.** La séance est reprise.

5

## ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

### DISCUSSION D'UN PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques (projet n° 499, rapport n° 568, avis n° 578, 591 et 595).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.** Monsieur le président, madame, messieurs les présidents de commission, messieurs les rapporteurs pour avis, mesdames, messieurs les sénateurs, dans la vie politique de notre pays, il n'est pas de projet de révision constitutionnelle qui laisse indifférent. Les Français ont toujours eu conscience de l'importance du texte que nous plaçons au frontispice de nos institutions républicaines; aussi ne tolèrent-ils que l'on veuille le modifier sans d'excellentes raisons.

Le projet que j'ai l'honneur de vous présenter avec M. le garde des sceaux marque aujourd'hui une étape décisive, car il donne toute sa signification à la notion de responsabilité en matière de finances publiques.

À l'issue de la première conférence sur le déficit, le Président de la République, en effet, s'est engagé à rénover radicalement la gouvernance de nos finances publiques. Cet engagement se fonde sur le constat de l'existence de déficits persistants pendant les trente dernières années qui ne peuvent s'expliquer simplement par la faiblesse de la volonté politique de tel ou tel gouvernement. Ce constat démontre que la France souffre avant tout d'un problème structurel: l'incapacité à maîtriser ses comptes sur le moyen terme.

Aussi le Président de la République a-t-il exprimé le souhait de voir l'ensemble des administrations publiques se doter d'une règle d'équilibre. Dans cet esprit, il a demandé à Michel Camdessus de présider un groupe de travail transpartisan sur cette question.

Dès l'été 2010, nous avons appliqué toutes les recommandations de la commission Camdessus qui pouvaient être mises en œuvre à cadre constitutionnel inchangé.

Cela s'est notamment traduit par le vote de la loi de programmation des finances publiques. Cette loi préfigure notamment ce que pourraient être les lois-cadres d'équilibre des finances publiques en ce qu'elle fixe, sur la période de programmation, les plafonds globaux par mission de dépenses de l'État ainsi que l'impact annuel minimal des mesures nouvelles en recettes.

Cela s'est traduit également par l'adoption d'une circulaire qui prévoit que l'ensemble des mesures fiscales ou relatives aux recettes sociales figurent en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale.

Notre ambition, à présent, à travers le texte qui vous est soumis, est de consolider définitivement ces avancées en les inscrivant dans notre loi fondamentale.

Mesdames, messieurs les sénateurs, avant de débattre avec vous de ce projet de loi constitutionnelle, je voudrais vous en présenter brièvement les grands axes.

Le Gouvernement propose d'inscrire dans la Constitution trois séries de dispositions qui feraient significativement évoluer la gouvernance de nos finances publiques.

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

Ces lois-cadres ont pour objectif de soumettre un cadrage financier pluriannuel à l'approbation du Parlement. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale devront scrupuleusement respecter ce cadrage, sous peine de censure par le Conseil constitutionnel. C'est l'esprit de l'insti-

tutionnalisation, de la constitutionnalisation des lois de programmation des finances publiques, qui vous sont désormais familières.

Grâce à ces lois-cadres, les efforts à réaliser année après année seront programmés, en dépenses comme en recettes. Cela permettra de garantir l'équilibre des comptes des administrations publiques à un horizon donné.

Tel est l'objectif fondamental de la révision de notre loi suprême.

À long terme, cette approche permettra un rééquilibrage pérenne de nos comptes publics, car tout déficit temporaire devra obligatoirement être accompagné de la définition des voies et moyens d'un retour à l'équilibre.

L'exécutif sera ainsi contraint de définir une stratégie de finances publiques précise, en liaison avec le Parlement. Il devra prendre la mesure de l'impact budgétaire de ses politiques publiques.

J'ajoute que les lois-cadres d'équilibre des finances publiques seront soumises à un double contrôle du Conseil constitutionnel : d'une part, avant leur promulgation, elles lui seront systématiquement déférées ; d'autre part, le Conseil constitutionnel vérifiera chaque année la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à l'effort programmé en loi-cadre.

Toute majorité devra désormais prendre ses responsabilités et inscrire son action en cohérence avec l'objectif de moyen terme d'équilibre des finances publiques qu'elle se sera assigné.

Le deuxième volet de la révision constitutionnelle a pour objet d'éviter la dispersion des dispositions fiscales et sociales dans l'ensemble des textes législatifs.

Avant de détailler cet aspect du projet de loi constitutionnelle, je veux rappeler que le Gouvernement s'impose déjà cette discipline, sur la base de la circulaire que j'évoquais précédemment et qui a été adoptée en juin 2010. Nous souhaitons la pérenniser, car nous estimons que cette évolution doit accompagner et faciliter la mise en œuvre de la réforme d'ensemble.

En effet, dès lors que la trajectoire des mesures de prélèvements obligatoires sera fixée, de manière impérative, dans les lois-cadres, il nous apparaît cohérent de vouloir centraliser ces mesures dans un nombre restreint de textes législatifs. Cela facilitera le travail de vérification du respect des dispositions des lois-cadres par le Parlement et par le Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, cette nouvelle règle contribuera à limiter le foisonnement des niches fiscales et sociales, qui sont souvent source de complexité, d'incohérence et de pertes de recettes pour l'État. Je précise, d'ailleurs, que cette mesure s'applique d'abord et avant tout au Gouvernement.

Le Gouvernement souhaite qu'une telle disposition puisse voir le jour, mais, bien évidemment, nous demeurons soucieux de respecter l'initiative parlementaire en matière de recettes fiscales et sociales. La nouvelle rédaction de l'article 34 que nous vous proposons n'apportera qu'une restriction formelle, et en aucun cas matérielle, à l'initiative parlementaire : des dispositions d'origine parlementaire pourront toujours intervenir sur tout sujet fiscal, mais pas à tout moment. C'est l'esprit de la modification constitutionnelle qui vous est proposée.

Je tiens à vous rassurer, le monopole des lois financières ne nuira pas aux conditions du travail parlementaire.

Les textes financiers rassemblent déjà la très grande majorité des articles fiscaux promulgués – plus des trois quarts en 2010. Ainsi, le monopole fiscal proposé dans la révision constitutionnelle n'introduirait pas de rupture par rapport à la situation actuelle : il viendrait confirmer une évolution déjà largement engagée.

Par ailleurs, cette réforme n'empêche nullement une évolution des pratiques. Lorsque des réformes fiscales ou budgétaires importantes exigeront un débat parlementaire spécifique et prolongé, le Gouvernement pourra déposer un projet de loi financier *ad hoc*. C'est, par exemple, dans cette perspective que le Gouvernement a déposé un collectif dédié à la réforme de la fiscalité du patrimoine – nous en avons terminé l'examen à l'Assemblée nationale la semaine dernière – et un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale relatif au versement d'une prime aux salariés lorsque les dividendes augmentent. C'est d'ailleurs la première fois dans l'histoire qu'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale est présenté dans ce cadre-là.

Pour autant, de nombreuses remarques ont émergé de vos travaux en commission sur ce point. Le Gouvernement est, bien entendu, ouvert à la discussion, dans la mesure où celle-ci nous permettra d'améliorer le texte de manière réaliste sans dénaturer l'objectif initial de la réforme. Nous aurons tout le loisir d'en débattre avec M. le garde des sceaux lors de l'examen des amendements.

Enfin – c'est le troisième volet de notre projet de révision constitutionnelle – nous voulons inscrire dans la Constitution le principe d'une meilleure association du Parlement dans le cadre de la nouvelle procédure dite du « semestre européen ».

Nous souhaitons « graver dans le marbre » le principe d'une transmission systématique des programmes de stabilité au Parlement, avant qu'ils ne soient adressés à la Commission européenne.

Nous mettons en œuvre ce nouveau calendrier depuis le début de cette année. Il garantit, me semble-t-il, une information accrue du Parlement et, surtout, sa plus grande implication dans le processus de maîtrise des finances publiques.

Je veux le rappeler, la constitutionnalisation de cette troisième règle est un engagement fort du Gouvernement en faveur du Parlement. Nous l'avons éprouvé, monsieur le rapporteur général, au mois de juillet dernier. Nous l'avons développé plus longuement au cours de ce printemps et c'est, me semble-t-il, une étape importante qui a été franchie, donnant à la fois beaucoup de transparence à nos débats, mais aussi – sachez-le – beaucoup de puissance à la signature de la France et de poids aux engagements français, puisque c'est bien l'addition de l'exécutif et du législatif qui constitue la notion d'engagement français vis-à-vis de nos partenaires européens.

C'est une avancée indiscutable par rapport à la situation antérieure, mais c'est aussi une avancée par rapport à nos partenaires, qui sont très peu nombreux à prévoir une évolution comparable de leur procédure.

En inscrivant une telle mesure dans la Constitution, le Gouvernement veut marquer l'importance qu'il accorde au rôle des parlementaires dans la maîtrise et la gouvernance des finances publiques de notre pays.

Tel est, mesdames, messieurs les sénateurs, l'esprit de ce texte.

L'amélioration récemment constatée de nos finances publiques conforte le Gouvernement dans sa volonté de poursuivre sur la voie qu'il s'est assignée : un redressement progressif et, surtout, durable de nos comptes publics.

**Mme Nicole Bricq.** Il a bien commencé !

**M. François Baroin, ministre.** Avec ce projet de révision constitutionnelle, nous souhaitons assurer la pérennité de nos efforts.

**M. Guy Fischer.** C'est ce que l'on dit !

**M. François Baroin, ministre.** Seule leur inscription dans la durée permettra de marquer une inflexion vertueuse dans la gouvernance de nos finances publiques.

Je veux vous redire, mesdames, messieurs les sénateurs, que ce projet de loi n'est pas de circonstance. Il s'inscrit au contraire dans un effort de long terme, qui vise à garantir notre modèle social et notre souveraineté nationale pour les générations futures.

Les règles que nous vous proposons aujourd'hui témoignent de cette détermination, tout en préservant les marges de manœuvre des dirigeants publics. Je souhaite que nos discussions soient empreintes du même esprit de responsabilité. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.** Monsieur le président, madame, messieurs les présidents de commission, messieurs les rapporteurs pour avis, mesdames, messieurs les sénateurs, ainsi que vient de le rappeler mon collègue François Baroin, ce projet de loi constitutionnelle, d'un style tout à fait particulier, est essentiel : parce que ce texte traite des finances, il est normal que le ministre du budget soit présent pour le défendre mais, s'agissant d'un projet de loi constitutionnelle, il appartient également au garde des sceaux de soutenir la discussion devant le Parlement.

Le Gouvernement s'est engagé, depuis quatre ans maintenant, dans une démarche d'assainissement des comptes de nos administrations et de nos régimes de sécurité sociale.

**M. Guy Fischer.** Hyper-stricte !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** L'enjeu, nous le mesurons pleinement à la lumière des exemples étrangers : il s'agit – je suis certain que vous en conviendrez avec nous, monsieur Fischer ! – de rester maîtres de notre destin collectif. (*M. Guy Fischer opine.*) Je vous remercie de votre soutien, monsieur le sénateur... (*Sourires.*)

Cette démarche s'est d'abord traduite par un certain nombre de choix de gestion, parfois difficiles, mais adossés à des réformes de structure. Je me bornerai ici à citer, à titre d'illustration, la réforme des retraites, la révision générale des politiques publiques ou encore le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Chacun, toutefois, en est désormais conscient, la restauration durable de l'équilibre des finances publiques exige aussi la mise en place de règles de gouvernance adaptées aux exigences de notre temps. (*M. Jean-Pierre Michel s'exclame.*)

**M. Guy Fischer.** Il n'y a rien de bon à en attendre !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Comme vous le soulignez dans votre rapport, monsieur le rapporteur, cette préoccupation n'est pas entièrement nouvelle. Elle s'est traduite, tant en droit interne que dans le cadre de la construction européenne, par un ensemble de dispositions, à différents niveaux de notre ordre normatif, destinées à fixer des règles de fond ou de comportement des acteurs des finances publiques.

Pour les collectivités territoriales – cela intéresse au premier chef le Sénat –, la loi a ainsi posé, de longue date, le principe de l'équilibre des comptes, entendu comme l'impossibilité d'affecter les ressources tirées de l'emprunt à des dépenses de fonctionnement.

Selon une logique analogue, quoique d'une portée plus limitée, il a été prévu, au niveau national, que les recettes issues des privatisations seraient exclusivement consacrées au désendettement ou à des opérations en capital.

Plus récemment, le législateur organique a, en outre, fixé, pour le budget de l'État, des règles d'affectation des surplus de recettes et, pour l'amortissement de la dette sociale, des règles temporelles d'apurement.

Au niveau communautaire enfin, un pacte de stabilité et de croissance a fixé des normes de déficit et d'endettement et créé des mécanismes de revue par les pairs et par la Commission européenne, avec les difficultés de mise en œuvre que vous connaissez.

Le projet de loi constitutionnelle que le Gouvernement soumet aujourd'hui à votre examen, mesdames, messieurs les sénateurs, permet d'aller plus loin, en inscrivant dans la Constitution un objectif de retour à l'équilibre des finances publiques et en y instituant des règles et instruments propres à en garantir le respect.

Depuis plus de trente-cinq ans, aucun budget n'a été en équilibre. Il ne s'agit évidemment pas ici de rejeter je ne sais quelle faute sur tel ou tel, d'autant que cette situation est héritée de gouvernements et de majorités parlementaires de toutes tendances politiques. En revanche, il s'agit d'assumer ensemble nos responsabilités à l'égard des générations futures en établissant, comme le préconise le rapport Camdessus, à l'élaboration duquel a été associée votre commission des finances, une nouvelle « hiérarchie des normes financières » pour rendre juridiquement contraignants les efforts à consentir en matière de réduction du déficit et, par là même, crédibles, donc moins coûteux.

En concrétisant les propositions du groupe de travail présidé par M. Camdessus, le présent projet de loi constitutionnelle entend tirer les enseignements de la crise mondiale, du transfert de la dette privée vers la dette publique et des crises de solvabilité grecque, irlandaise et portugaise. L'instauration d'une norme constitutionnelle contraignante s'imposant au législateur financier apparaît, en effet, comme la seule à même de relever les défis de la décennie à venir.

Cependant, de la même manière que pour la LOLF, la loi organique relative aux lois de finances, adoptée il y a dix ans à quelques mois près, un accord de l'ensemble des formations composant la représentation nationale est nécessaire pour mener à bien cette réforme, et je veux croire qu'il sera atteint.

Au cours des travaux préparatoires à notre débat, le Sénat a marqué l'importance qu'il attache, à l'instar de l'Assemblée nationale, aux enjeux qui sous-tendent le projet de loi constitutionnelle, en s'investissant très largement dans son examen.

Outre les trois commissions initialement saisies – la commission des lois, la commission des finances et la commission des affaires sociales –, sont intervenues la commission de l'économie et celle de la culture. Je tiens à les remercier de cet engagement, qui est primordial. En effet, l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques n'est crédible que si Gouvernement et Parlement agissent ensemble: le Gouvernement prépare le budget et l'exécute, tandis que le Parlement le vote et le contrôle.

En s'emparant de ce débat, le constituant est pleinement dans son rôle. La Constitution ne se limite pas, en effet, à organiser le fonctionnement de nos institutions; elle est aussi l'expression du pacte social et des principes fondamentaux du « vivre ensemble ». Or vivre ensemble, c'est adopter un comportement responsable à l'égard des générations futures: une dette publique excessive compromettrait leur liberté de choix et leur indépendance économique.

À ce stade de nos travaux, je tiens à saluer le consensus qui s'est dégagé au sein de toutes les commissions et parmi les cinq rapporteurs – puisque le président Jean Arthuis et le rapporteur général du budget, Philippe Marini, corapportent aujourd'hui au nom de la commission des finances – ...

**Mme Nicole Bricq.** Il en fallait bien deux!

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** ... autour des objectifs de cette révision constitutionnelle.

Je suis sûr de votre soutien, au moins *in pectore*, madame Bricq! (*Sourires.*)

**Mme Nicole Bricq.** Vous rêvez!

**M. Guy Fischer.** N'y croyez pas!

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Ce consensus rejoint celui qui avait été observé il y a quelques semaines à l'Assemblée nationale.

De l'accord sur les objectifs à l'accord sur les modalités, il y a un pas à franchir, ce dont je ne mésestime ni l'importance ni la difficulté; c'est tout l'enjeu de la discussion qui s'ouvre.

Concernant les trois sujets qui vous sont soumis, et à la lumière des travaux de l'Assemblée nationale, le consensus est à portée de main pour deux d'entre eux, mais, à l'évidence, un plus grand chemin reste à parcourir pour le troisième, et je souhaite m'en expliquer rapidement.

Vos commissions ont, en premier lieu, pleinement approuvé la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Je m'en félicite, car, comme l'a souligné M. le rapporteur pour avis Alain Vasselle, elles constituent le cœur de ce texte et seront l'outil essentiel pour définir et réaliser la trajectoire de retour à l'équilibre de nos comptes publics.

Par rapport aux lois de programmation issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, elles présenteront la caractéristique de s'imposer, du moins dans certaines de leurs dispositions, aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale annuelles. Tel sera notamment le cas du maximum de dépenses et du minimum de mesures nouvelles en recettes.

J'insiste sur le fait que la période couverte par ces lois-cadres sera, selon la rédaction issue de l'Assemblée nationale, de trois ans au moins: c'est une durée minimale qui ne fait nullement obstacle au vote d'une seule loi-cadre sur l'ensemble d'une législature.

Sur l'initiative de l'Assemblée nationale, le texte prévoit expressément une obligation de rattrapage. Les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale devront être compensés d'une année sur l'autre.

Les députés ont également précisé qu'une loi-cadre pourrait être modifiée en cours d'exécution pour s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique, selon des modalités à prévoir dans la loi organique.

Ils ont enfin souhaité que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale soient désormais soumises de plein droit au Conseil constitutionnel, afin que celui-ci puisse examiner leur conformité à la loi-cadre, qui, elle-même, aura fait l'objet d'un contrôle de plein droit.

Certes, cette solution est complexe dans la mesure où elle fait coexister, pour les lois financières annuelles, un contrôle systématique par rapport aux lois-cadres et un contrôle sur saisine par rapport aux autres éléments du bloc de constitutionnalité, mais elle présente le mérite de garantir un contrôle constitutionnel complet et d'assurer ainsi la crédibilité de notre démarche visant à parvenir à un retour à l'équilibre.

Sur l'ensemble de ces sujets, et sous réserve des diverses améliorations que vous aurez à cœur de leur apporter, comme l'ont montré les travaux de vos commissions, un point d'accord paraît pouvoir être trouvé avec le Sénat.

Il en va de même, en deuxième lieu, pour les dispositions du texte qui confèrent une valeur constitutionnelle à l'information du Parlement sur les orientations du programme de stabilité européen.

Poursuivant l'engagement pris dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, le texte prévoit que le projet de programme de stabilité sera obligatoirement adressé aux assemblées avant sa transmission aux institutions de l'Union européenne.

Le texte soumis à votre examen a été complété, afin de permettre aux assemblées un examen approfondi du projet de programme, qui sera transmis au moins deux semaines avant qu'il ne soit adressé aux instances communautaires.

Le projet sera également soumis à l'examen d'une commission permanente et pourra faire l'objet, à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, d'un débat en séance. Il ferait alors l'objet d'un vote, sans que ce dernier puisse engager la responsabilité du Gouvernement.

Cette consécration constitutionnelle est primordiale, car le Parlement doit pouvoir être informé et formuler un avis sur des choix qui, comme chacun sait, engagent nos orientations budgétaires.

Je me réjouis donc que ce sujet fasse également l'objet d'un accord largement partagé par l'ensemble des sénateurs, quelles que soient les travées sur lesquelles ils siègent. Outre diverses améliorations rédactionnelles, plusieurs amendements prévoient que l'ensemble des commissions permanentes puissent émettre un avis sur ce programme ou encore que celui-ci puisse donner lieu au vote d'une résolution; le Gouvernement ne sera pas fermé à la discussion en la matière.

En troisième et dernier lieu, le texte introduit une nouveauté majeure, en réservant au domaine des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale un monopole pour ce qui relève de la fiscalité et des principes

fondamentaux concernant les ressources de la sécurité sociale, et ce afin d'assurer la cohérence de notre stratégie en matière de prélèvements obligatoires.

Depuis le début de la discussion parlementaire, c'est le point qui suscite le plus de débats, non pas tant dans son principe qu'au regard de ses conséquences.

Il a d'abord été critiqué sous l'angle de la restriction du droit d'initiative des parlementaires et de l'équilibre des pouvoirs.

**M. Guy Fischer.** C'est vrai !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** À cet égard, le malentendu a, me semble-t-il, été dissipé.

**M. Jean-Pierre Bel.** Ah bon ?...

**M. Guy Fischer.** C'est vous qui le dites !

**M. Jean-Pierre Michel.** Il n'a pas été beaucoup dissipé !

**M. Bernard Frimat.** On est toujours dans le brouillard !

**Mme Marie-France Beaufils.** C'est la méthode Coué !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Expliquez-nous !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Le dispositif a été largement expliqué : le Gouvernement et le Parlement s'obligent à une discipline plus rigoureuse sur les niches fiscales et sociales.

**Mme Nicole Bricq.** Vous parlez d'or !

**M. Guy Fischer.** Alors là...

**Mme Nicole Bricq.** Il y en a pour 125 milliards d'euros !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Madame Bricq, je constate une fois encore que vous êtes prête à avancer, aux côtés du Gouvernement, sur la voie de la rigueur et de la discipline, et je vous en remercie ! *(Sourires.)*

**Mme Nicole Bricq.** Faites ce que je dis et pas ce que je fais !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Elle est sur la voie du bon sens !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Ce dispositif se traduit, pour le Gouvernement, par l'impossibilité de créer, supprimer ou réformer des prélèvements obligatoires par voie d'ordonnance et, pour le Parlement, par la nécessité de privilégier, pour ses initiatives en la matière, les vecteurs financiers.

L'objectif n'est certainement pas de remettre en cause les droits du Parlement ; il s'agit, bien au contraire, de l'impliquer pleinement dans le rétablissement de nos finances publiques.

J'ajoute que, en modifiant les modalités de son contrôle, l'Assemblée nationale a entendu apaiser les dernières craintes qui pouvaient encore s'attacher, de ce point de vue, à ce qu'il est convenu d'appeler, probablement assez maladroitement, le « monopole fiscal ».

Elle s'est d'abord inspirée de la procédure de l'article 41 de la Constitution, concernant aujourd'hui le partage de la loi et du règlement.

Ainsi, il resterait possible, pour un député ou un sénateur, de déposer une proposition de loi ordinaire ou des amendements relatifs aux prélèvements obligatoires, à charge pour le Gouvernement ou le président de l'assemblée concernée d'en soulever l'irrecevabilité, étant entendu que, en cas de désaccord, il appartiendrait au Conseil constitutionnel de trancher.

L'Assemblée nationale a, ensuite, souhaité, ce qui est peut-être moins évident, que, à l'occasion d'une saisine sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel soit tenu de censurer les dispositions en cause, que leur irrecevabilité ait été ou non soulevée au cours du débat parlementaire.

Ce dispositif subtil a l'inconvénient de son avantage : il est complexe.

Il va de soi que, à ce stade du débat parlementaire, le texte de ce projet de loi constitutionnelle ne saurait être considéré comme figé. Je me permets simplement d'appeler votre attention sur le fait qu'il s'agit, pour l'Assemblée nationale, d'un élément de l'équilibre d'ensemble et qu'il vous faudra, le moment venu, vous retrouver sur une vision partagée.

J'observe, en tout état de cause, que c'est surtout sous un autre angle que la Haute Assemblée appréhende les conséquences du monopole fiscal. Plusieurs amendements, émanant de votre commission des lois, de votre commission des finances ou de votre commission des affaires économiques, traduisent une inquiétude quant à la capacité du Parlement à examiner correctement une réforme d'ensemble, dès lors que le financement serait nécessairement séparé du principe.

Pour remédier à cette objection, vos commissions ont élaboré plusieurs propositions alternatives. Naturellement, mesdames, messieurs les sénateurs, je fais confiance au débat parlementaire et à votre esprit de responsabilité pour aboutir ensemble à un compromis qui préserve l'équilibre du texte et ses objectifs, et qui ne crée pas, par ailleurs, de contraintes ou de lourdeurs excessives dont le Parlement lui-même serait la victime.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois.** J'approuve !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Monsieur le président-rapporteur, si j'osais, non pas un conseil, vous n'en avez pas besoin, mais peut-être un avis, je vous indiquerais simplement qu'il faut peut-être en revenir à l'essentiel, la définition de la loi et du budget.

Je vous rappelle la réponse donnée dans les années vingt par le commissaire du gouvernement Corneille, alors que le Conseil d'État examinait une affaire qui devait donner lieu à l'arrêt *Syndicat des agents généraux des compagnies d'assurance du Territoire de Belfort*, à la question de savoir ce qu'était une loi de finances : « C'est une loi qui n'en est pas une » ! Selon lui, c'est une loi en la forme, mais pas une loi matérielle.

**M. Jean-Pierre Michel.** Vous remontez aux calendes, mais, depuis, il y a eu la Constitution de 1958 !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Écoutez !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** C'est entre une loi formelle et matérielle et une loi uniquement formelle que votre esprit de fin juriste trouvera le chemin d'un compromis !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ne me tentez pas ! *(Sourires.)*

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Je sais aussi, monsieur le président-rapporteur, que vous avez envie de réussir cette réforme constitutionnelle.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Bien sûr !

**M. Jean-Pierre Michel.** Il n'a pas toujours réussi !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Sur ce point-là, je vous fais pleinement confiance !

Mesdames, messieurs les sénateurs, pour reprendre la formule du rapporteur général de votre commission des finances, aujourd'hui rapporteur pour avis, il faut en finir avec l'insoutenable légèreté de la dette. *(Sourires.)*

Nous ne pouvons plus retarder les choix qui, d'évidence, s'imposent à notre génération. Nous ne pouvons pas davantage reporter sur nos enfants la charge de la dette et des déficits de nos comptes publics et de nos comptes sociaux. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

Si nous nous accordons sur la finalité de cette réforme, qui, je le répète avec force, n'a ni pour objet ni pour effet d'abaisser le Parlement, je suis convaincu que le débat qui s'ouvre permettra de faire émerger des solutions réalistes pour en préciser les modalités. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en 2008, nous avons voté une importante réforme de la Constitution qui, je le rappelle, visait à restaurer un petit peu les droits du Parlement...

**M. Jean-Pierre Chevènement.** C'est le contraire aujourd'hui !

**M. Jean-Pierre Michel.** Eh oui !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Aujourd'hui, le Sénat est encore saisi d'une réforme importante de notre Constitution pour...

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Annuler la précédente ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Non, pas du tout ! Il s'agit d'une réforme destinée à nous faire retrouver l'équilibre de nos finances publiques.

**M. Guy Fischer.** Vœu pieux !

**Mme Nicole Bricq.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ce projet de loi constitutionnelle repose sur le constat, grave et lucide, de l'état de nos comptes publics, après plus de trente-cinq ans de déficits cumulés, puisque nous en sommes à la trente-sixième année !

**Mme Nicole Bricq.** Il y a eu des intermèdes !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Mais tout le monde a sa part !

**Mme Nicole Bricq.** Vous n'avez pas rappelé l'intermède 1997 - 2001 !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Madame Bricq, vous aurez l'occasion de vous exprimer tout à l'heure !

Il est plus que temps de prendre des mesures fortes de rééquilibrage et, comme dans d'autres pays, pourquoi ne pas chercher le secours du droit pour surmonter notre incapacité à juguler l'emballlement de la dette ?

Toutefois, il y a lieu de rappeler que l'encadrement nécessaire du pouvoir budgétaire doit peut-être moins viser le Parlement ou les collectivités territoriales que le Gouvernement.

Au Parlement, l'article 40 de la Constitution permet d'y veiller et, monsieur le président-rapporteur pour avis de la commission des finances, je sais que c'est toujours une tâche difficile, mais vous l'appliquez.

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Je ne l'oublie pas !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** C'est normal, c'est votre mission !

Il serait souhaitable, parfois, que des ministres n'oublient pas non plus l'existence de l'article 40, ce qui peut arriver aussi, ou encore les collectivités territoriales, lesquelles sont de toute façon tenues à un équilibre de leurs finances !

On pourrait aisément démontrer que la responsabilité qui incombe au Gouvernement dans les écarts constatés par rapport aux trajectoires prévues est à la mesure des pouvoirs qui sont les siens en matière budgétaire.

Il faut saluer ici l'initiative du Premier ministre qui a prescrit aux ministres, par circulaire, une discipline budgétaire bienvenue,...

**M. Jean-Pierre Michel.** À condition de la respecter !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... si l'on se réfère à quelques dérapages qui sont encore dans les mémoires ! Mais ce n'est pas suffisant.

**M. Jean-Pierre Michel.** Mais non !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** La crise économique qu'a traversée notre pays nous fait une obligation d'agir.

**M. Jean-Pierre Michel.** Ils ne respectent rien !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Reprenant les propositions du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, le projet de révision constitutionnelle s'articule en trois volets : création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques ; monopole accordé aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires ; organisation de la discussion du projet de programme de stabilité financière adressé chaque année aux institutions européennes.

On peut rappeler, car on l'a un peu oublié, que le projet s'inscrit dans l'approche, timide, engagée par la révision constitutionnelle de 2008, qui instaurait les lois de programmation des finances publiques, s'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des finances publiques !

Nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, notamment, nous proposaient déjà d'aller plus loin, mais l'Assemblée nationale ne nous avait pas suivis. J'y reviendrai.

Sur le premier point, à savoir la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, le texte adopté par l'Assemblée nationale, sous réserve d'améliorations rédactionnelles que nous partageons avec la commission des finances, vise à instaurer un cadre constitutionnel précis et contraignant en matière d'équilibre budgétaire.

C'est ainsi qu'est créée une nouvelle catégorie de lois, celle des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, qui remplaceraient les actuelles lois de programmation des finances publiques et devraient déterminer les normes d'évolution des finances publiques « en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques ».

En principe, une loi organique devra préciser le contenu des lois-cadres. J'aurais presque souhaité que, pour modifier les lois-cadres, on soit un petit peu plus précis dans la Constitution, à l'image de la loi fondamentale allemande.

La loi organique devra donc préciser le contenu des lois-cadres, leur procédure d'adoption et de modification en cours d'exécution budgétaire, ainsi que celles de leurs dispositions dont le respect devrait s'imposer aux lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Plusieurs dispositions du texte renforcent le caractère impératif de ces lois-cadres.

Elles devraient avoir une durée minimale d'application de trois années.

Elles définiraient les règles de gestion des finances publiques ainsi qu'un plafond de dépenses et un plancher de recettes qui s'imposeraient aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Enfin, l'absence de loi-cadre bloquerait l'adoption de toute loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

La procédure d'adoption des lois-cadres est par ailleurs calquée sur celle qui est applicable en matière de projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, dont, notamment, et c'est normal, la priorité de dépôt à l'Assemblée nationale et la discussion en séance sur le texte transmis par le Gouvernement ou voté par l'autre assemblée, et non sur celui qui serait établi par la commission.

Pour permettre une sorte de respiration, l'Assemblée nationale a, en outre, avancé le dépôt du projet de loi de finances au 15 septembre et celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale au 1<sup>er</sup> octobre. Nous proposons de préciser les modalités de contrôle par le Conseil constitutionnel de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour éviter que l'une n'ait à supporter les éventuels écarts de l'autre. Il faut un examen d'ensemble par rapport aux lois-cadres.

L'article 9 du projet de révision soumet les lois-cadres à un contrôle systématique du Conseil constitutionnel avant leur promulgation, comme pour les lois organiques, ce que l'on ne peut qu'approuver – comme l'a prévu l'Assemblée nationale en ce qui concerne le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel sur la conformité des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

Les ministres ayant développé avec talent, comme à leur habitude, le troisième volet de la révision, je n'évoquerai que très brièvement le vote annuel du Parlement sur le projet de programme de stabilité adressé aux institutions européennes.

C'est un progrès incontestable visant à un meilleur contrôle du Parlement, d'autant que l'Assemblée nationale a complété cette procédure pour prévoir, d'une part, l'examen du projet par une commission permanente – nous proposerons qu'il y en ait éventuellement plusieurs – de chaque assemblée saisie pour avis et, d'autre part, qu'elle puisse donner lieu, à la demande du Gouvernement ou d'un groupe parlementaire, à un débat en séance publique et fasse l'objet d'un vote, sans engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Nous aurions pu en rester là si le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus n'avait pas donné son assentiment à l'inscription de la règle du monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires, qui figure aux alinéas deux à six de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.

Cette inscription de la règle du monopole a bien été proposée par nos éminents collègues Jean Arthuis et Philippe Marini. Le rapport Camdessus souligne d'ailleurs que la dispersion des sources d'initiative en matière de prélèvements obligatoires « met à mal en permanence les articles d'équilibre initialement adoptés ».

On ne peut que souscrire à l'objectif visé, mais les difficultés posées par le monopole confié aux lois financières ne sont pas mineures et ne sauraient être balayées d'un revers de main, tant elles ont d'incidence sur l'équilibre de nos institutions. Si ce monopole était aménagé, à mes yeux, cela ne remettrait nullement en cause l'architecture du projet de révision constitutionnelle.

À l'Assemblée nationale – cela constituera sans doute ici aussi l'essentiel du débat –, cette question a été au centre des discussions, la position de la commission des lois aboutissant à supprimer tout simplement ce monopole – je vous renvoie à la page 33 du rapport du président Jean-Luc Warsmann –, sans omettre les propositions du rapporteur général du budget, Gilles Carrez, qui prévoyait l'institution des lois de prélèvements obligatoires, se rendant bien compte qu'il y avait un petit problème.

À ce sujet, cinq arguments ont été développés que je ne fais que reprendre.

Un tel monopole empêcherait que la réforme d'une politique publique soit accompagnée d'une discussion et d'une décision sur les moyens qu'elle suppose et sur les coûts ou les économies qu'elle induit. Ce n'est pas complètement faux...

Le monopole conféré aux lois financières risque de dégrader les conditions de discussion des réformes relatives aux prélèvements obligatoires. Cela durera trois semaines, et après ce sera fini.

Le caractère double du monopole – fiscal et social – peut conduire à alourdir encore davantage les procédures.

La réforme aurait des conséquences très contraignantes pour l'initiative parlementaire, car l'extension du domaine exclusif des lois financières priverait les parlementaires de la possibilité de déposer des propositions de loi contenant des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales, ou de déposer, sur des textes non financiers, des amendements contenant des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales.

**M. Jean-Pierre Michel.** C'est l'abaissement du Parlement !

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* De surcroît, et paradoxalement, le monopole pose des problèmes d'articulation avec les irrecevabilités financières de l'article 40 de la Constitution. Adieu les « gages », même si l'on peut parfois s'étonner de leur pertinence !

Assez curieusement, et sans aucune explication – j'ai essayé de comprendre en relisant les débats –, l'amendement de suppression a été retiré au profit d'une construction compliquée d'irrecevabilité/inconstitutionnalité qui ne cadre pas du tout avec l'irrecevabilité de l'actuel article 41 de la Constitution laquelle, je le rappelle, est destinée à s'assurer qu'une disposition proposée au cours de la procédure législative n'est pas du domaine du règlement. Ici, nous avons une inconstitutionnalité et, pour le cas où l'inconstitutionnalité n'aurait pas été soulevée, on demande au Conseil constitutionnel de censurer !

Ce n'est quand même pas tout à fait ce que l'on peut attendre de mieux en termes de valorisation du Parlement !

À cet instant, je dois rappeler l'initiative prise par le Sénat lors de la révision constitutionnelle de 2008, instituant la validation par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale des mesures fiscales ou relatives aux cotisations sociales prises dans les lois ordinaires. Nous avons voté ce

dispositif, mes chers collègues, car le Sénat était conscient de la nécessité d'agir dans ce domaine et de cesser de voter à tout moment des dispositions financières.

L'Assemblée nationale avait eu recours aux mêmes arguments qu'aujourd'hui pour s'opposer à cette mesure, précisant que la disposition introduite par le Sénat ne ferait que « contribuer à affaiblir un peu plus le pouvoir des parlementaires en matière de fiscalité ». (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

Néanmoins, l'Assemblée nationale ayant beaucoup évolué sur ce sujet, cette solution, au demeurant excellente, a été retenue par la commission des lois, confortée largement par les avis de la commission des affaires sociales et de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ainsi que par un amendement de notre collègue président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

La validation de l'incidence de dispositions fiscales éparées sur l'équilibre des finances publiques aurait un fort effet dissuasif, si l'on croit vraiment au contrôle effectif des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale par rapport à la norme d'évolution des finances publiques définie dans une loi-cadre.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale, avait prévu la création de lois de prélèvements obligatoires. La commission des finances du Sénat propose, quant à elle, que toute loi ayant une incidence financière soit accompagnée d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, rectificative – mais il peut se faire que l'on ne soit pas éloigné d'une loi initiale –, solution qui soulève également quelques questions concernant non seulement l'articulation des travaux parlementaires, mais aussi, pour le Sénat, la priorité d'examen des textes relatifs aux collectivités territoriales et l'application de l'article 72-2 de la Constitution.

J'ai posé la question à quatre reprises, mais il ne m'a jamais été répondu ! Pour ma part, je proposerai une solution, car il n'est pas envisageable que le Sénat renonce à la priorité dont il dispose pour l'examen des projets de loi « ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales ». (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

Quant aux lois fiscales, rien n'interdit bien entendu de débiter la réforme de la taxe professionnelle en saisissant en premier l'Assemblée nationale... En la matière, il vaut d'ailleurs mieux que le Sénat puisse corriger ultérieurement ou, plutôt, améliorer les choses ! (*Sourires.*)

Mais il ne s'agit pas de cela ici. L'article 72-2 impose que tout transfert de compétences de l'État aux collectivités s'accompagne des ressources nécessaires. Comment articuler la discussion de la réforme et de son volet financier, compte tenu de cette priorité accordée au Sénat ?

Et je passe sous silence le contrôle du Conseil constitutionnel, impossible de fait dans ce cas.

Ces questions devront impérativement avoir été résolues à l'issue de la première lecture de ce texte par le Sénat.

Ce que nous redoutons légitimement, à savoir les « dépenses fiscales » – j'ai toujours trouvé cette expression charmante ! –, qui sont en réalité des pertes de recettes fiscales,...

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Elles coûtent très cher !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** ... sont largement concentrées, à hauteur de plus de 84 % – vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur pour avis par ailleurs rapporteur général, avec votre honnêteté habituelle – dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Si l'on excepte la baisse de la TVA sur la restauration en 2009, l'exonération d'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires et la prime pour l'emploi, en 2001, les niches fiscales hors lois de finances sont d'un poids très faible.

**M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis de la commission de l'économie.** Seulement 16 % !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Ce ne sont d'ailleurs très souvent que des décisions gouvernementales, alors que l'article 40 de la Constitution est là pour contrer toute initiative parlementaire dans ce domaine.

Il appartiendra au Sénat de décider quelle est la formule la plus adaptée pour préserver l'initiative parlementaire, mais il serait paradoxal que, après la révision constitutionnelle de 2008, qui a eu pour objet, notamment, de rééquilibrer les pouvoirs au profit du Parlement, une sorte de « super article 40 » soit institué, et ce afin d'éviter au Gouvernement toute tentation de s'affranchir de la discipline rigoureuse et nécessaire que comporte le présent projet de loi constitutionnelle.

Au demeurant, mes chers collègues, si l'on examine attentivement les positions respectives de la commission des finances et de la commission des lois, on voit qu'elles ne sont pas aussi éloignées qu'on pourrait le penser de prime abord.

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Elles sont même très proches !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Permettez-moi de vous expliquer pourquoi.

On peut décider que tout projet de loi important doit être accompagné d'un projet de loi de finances rectificative : point de dispositions fiscales ailleurs. On peut également, comme je le prône, prévoir la possibilité d'une validation de dispositions fiscales contenues dans un projet de loi par un projet de loi de finances rectificative, ce qui n'est pas très différent. (*Très bien ! et applaudissements sur un grand nombre de travées.*) Il s'agit bien, dans mon esprit, d'« une » loi de finances, et non pas de « la » loi de finances.

Un tel dispositif est équilibré et ne remet pas en cause l'initiative parlementaire, à laquelle nous sommes tous très attachés.

**M. Jean-Pierre Michel.** Sauf le Gouvernement !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** J'espère avoir démontré de surcroît, mes chers collègues, qu'il n'y a pas, d'un côté, les « laxistes » et, de l'autre, les « vertueux ». Tous ensemble, nous devons relever le défi d'une discipline budgétaire nécessaire non seulement pour préserver la réputation financière de notre pays – vous l'avez évoqué, monsieur le ministre –, mais surtout pour ne pas compromettre la croissance ni nous exonérer de notre responsabilité vis-à-vis des générations futures. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur certaines travées de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le

rapport que j'ai cosigné avec Philippe Marini s'ouvre par cette question d'apparence anodine : « Pourquoi une révision constitutionnelle ? » J'irai d'emblée droit au but : la France ne peut plus attendre, sa crédibilité étant tout simplement en jeu !

**Mme Nicole Bricq.** Pourquoi alors avoir attendu si longtemps ?

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** Notre pays, avec un déficit par rapport à la richesse nationale bien supérieur à 3 % et une dette publique dangereusement proche d'un montant équivalent à 100 % du PIB, est clairement « dos au mur ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** C'est pareil en Allemagne !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** La mondialisation, la crise, l'Europe de Maastricht sont mis en cause. Air connu ! L'accusation est facile. Elle permet d'occulter l'essentiel : le risque, auquel nous sommes de plus en plus exposés, de perdre la confiance de ceux qui nous font crédit depuis près de quarante ans ...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Les marchés !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** ... et, au final, ni plus ni moins, notre indépendance nationale, dont le Président de la République, selon notre Constitution, est garant.

Ce déséquilibre chronique, au surplus, offense lâchement l'idée que nous nous faisons de la solidarité entre les générations.

J'entends dire qu'il ne faut pas s'en remettre aux marchés. Mais dès qu'on fait appel à l'emprunt, on se met entre les mains de celui qui nous prête de l'argent. Ayons donc le souci de préserver notre souveraineté ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat étouffe une exclamation amusée.*)

Quand avons-nous voté pour la dernière fois un budget à l'équilibre ? C'était au milieu des années soixante-dix et notre collègue Jean-Pierre Fourcade est le dernier ministre des finances à pouvoir se vanter d'une telle performance. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Guy Fischer.** Il est toujours là !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** C'était il y a trente-sept ans, une autre époque ! Depuis, notre addiction à la dépense publique n'a cessé de croître et de prospérer.

Je le sais, nous allons avoir ici un débat délicat sur l'atteinte prétendument portée à l'initiative parlementaire. J'ai été très attentif aux propos de M. Hyst, et je pense que nous devrions trouver un compromis équilibré sur l'essentiel.

Posons-nous enfin les bonnes questions ! Que voulons-nous ? Que d'autres, demain, par exemple le FMI, décident à notre place ? Quelle sera alors la place du Parlement dans un État qui aura perdu les attributs de sa souveraineté ? Pouvons-nous continuer ainsi ? (*Exclamations sur les travées du groupe CRC-SPG.*) La réponse, madame Borvo Cohen-Seat, est assurément « non » !

Paraphrasant un ancien Président de la République qui évoquait le chômage, je dirai : « Contre les déficits, on a tout essayé ! » La France n'est assurément pas avare d'objectifs, d'outils de programmation et de règles réputées les rendre effectifs.

L'équilibre des comptes des administrations publiques est, depuis 2008, un objectif constitutionnel, inscrit à l'article 34 de notre loi fondamentale. En avons-nous seulement conscience ? Dans l'architecture sophistiquée élaborée ces

dernières années pour faire respecter ce principe, le programme de stabilité occupe désormais le sommet de la hiérarchie des normes financières et s'impose aux autres programmations : programmations pluriannuelles annexées aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale et lois de programmation des finances publiques.

C'en est fini du temps où chaque ministre élaborait sa loi de programmation d'investissements pour la justice ou pour la sécurité ! On n'osait pas additionner les coûts engendrés par ces différents textes, parce que l'on avait pris conscience qu'ils n'étaient pas finançables, qu'ils n'étaient pas soutenables, raison pour laquelle, d'ailleurs, les mesures prévues n'ont pas été respectées.

Aux règles européennes – 3 % du PIB pour le déficit et 60 % du PIB pour la dette –, se sont ajoutées des règles de gouvernance nationale en dépenses comme en recettes : la norme de dépenses « zéro volume », puis le « zéro valeur hors pensions et charge de la dette », la programmation triennale des plafonds de dépenses, l'ONDAM pour les dépenses d'assurance maladie, la règle du gage des niches et celle de gage global des mesures nouvelles, cette dernière ayant d'ailleurs été abandonnée dans la dernière loi de programmation.

Nous ne manquons donc pas de normes, nous manquons simplement de volonté et d'une capacité à « faire », pour mettre en harmonie nos paroles et nos actes.

**Mme Nicole Bricq.** C'est de l'auto-flagellation !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** Je vous renvoie au graphique, ô combien éloquent, de la page 14 de notre rapport : nos programmations n'ont jamais été respectées ; la nouvelle programmation se contente, chaque année, de décaler dans le temps l'objectif de retour à l'équilibre, qui se déplace tel l'horizon.

Or les perspectives d'évolution des finances publiques confirment, si besoin était, que la France n'a plus le droit à l'erreur.

Les plus récentes prévisions de solde public publiées par la Commission européenne révèlent que, en 2012, à politique inchangée, notre pays aura le niveau de déficit le plus élevé de la zone euro, derrière la Grèce, l'Irlande et l'Espagne. À ce rythme, mes chers collègues, nous serons bientôt sur le podium ! Certes, nous attendons de vous, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, les propositions qui détourneront le risque qu'un tel scénario ne se réalise. Rendez-vous est pris pour le prochain débat d'orientation des finances publiques et le projet de loi de finances pour 2012.

Mais ayons à l'esprit la mise sous perspective négative de la capacité des États-Unis à rembourser leur dette. Il est vrai que les Américains inondent cyniquement le monde de leurs dollars ; j'espère que le prochain directeur général du FMI y mettra bon ordre. Le coup de théâtre que constitue la dégradation de la notation financière américaine prouve qu'aucun État n'est à l'abri d'une telle sanction.

Pour la France, les conséquences ne seraient pas seulement une hausse du coût de la charge de la dette. Elles seraient dommageables pour l'Europe dans son ensemble, au regard du rôle central joué par notre pays pour ce qui concerne la monnaie unique et le fonctionnement du futur mécanisme européen de stabilité financière.

La nécessité d'une révision constitutionnelle résulte donc de ce simple constat : les outils existants n'ont pas fonctionné et il est par conséquent devenu indispensable, suivant une expression imagée, de « passer à la vitesse supérieure ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** Plus vite dans le mur !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** Alors que le conseil européen du 24 juin prochain entérinera le durcissement des règles du pacte de stabilité et de croissance, il est nécessaire que la France se dote d'un frein constitutionnel à la dette. Si le Président de la République s'est engagé sur cette voie dans le cadre d'une démarche européenne, notamment avec l'Allemagne, ce n'est pas pour obéir à je ne sais quelle injonction de Bruxelles : c'est bien notre propre impéritie qui nous y contraint. (*Exclamations sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Quand on voit votre collectif budgétaire, c'est sûr, c'est l'impéritie totale !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** Le projet de loi constitutionnelle qui nous est soumis reflète fidèlement, sinon la lettre, du moins l'esprit des orientations dégagées par le groupe de travail présidé par Michel Camdessus.

Les deux rapporteurs de la commission des finances ont activement participé aux débats de ce groupe de travail ; la contribution qu'ils ont apportée leur a permis d'en approuver pleinement les conclusions. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Avec votre accord, nous avons voulu faire de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 l'occasion de mettre en pratique ces propositions ; c'est pourquoi il nous appartient de vous rappeler nos choix et, d'une certaine façon, de nous en justifier une nouvelle fois.

Nous nous sommes en particulier attachés à définir le contenu possible d'une « bonne » règle, susceptible de garantir la « bonne » gouvernance des finances publiques.

En premier lieu, la règle doit imposer au Gouvernement des contraintes quantitatives claires en matière d'actions à mener pour réduire le déficit. Elle doit être suffisamment souple pour ne pas enfermer l'action politique dans un chemin unique, ce qui risquerait de conduire rapidement à sa remise en cause. Elle ne doit pas faire naître un risque de polémique entre le Gouvernement et un comité d'experts indépendants, comme un panel d'économistes ou bien la Cour des comptes, car une telle confrontation ruinerait sa légitimité. Enfin, elle doit être non manipulable par les gouvernements et compréhensible par l'opinion publique.

Ce socle de référence nous a conduits à promouvoir la notion de « lois-cadres d'équilibre des finances publiques » s'imposant aux lois financières. Pour définir leur contenu, nous avons écarté la notion allemande de « solde structurel », que nous avons jugée difficilement compréhensible par le commun de nos concitoyens et, surtout, trop subjective. Nous lui avons préféré une règle il est vrai plus rustique, mais surtout juridiquement plus contraignante,...

**Mme Nicole Bricq.** Mais oui...

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** ... celle d'effort structurel portant sur des variables budgétaires effectivement maîtrisables par les pouvoirs publics : les dépenses et les mesures nouvelles sur les recettes, avec un plafond de dépenses et un plancher de mesures nouvelles sur recettes.

L'Assemblée nationale a souhaité inclure expressément cette règle dans le texte de la Constitution. Nous approuvons pleinement ce choix.

Nous approuvons de la même façon les deux autres volets de ce projet de loi constitutionnelle, intrinsèquement liés au premier volet : le fait de soumettre obligatoirement le programme de stabilité au Parlement avant sa transmission à Bruxelles et le monopole des lois financières sur les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires ; Philippe Marini vous apportera des explications dans un instant.

Au moment de conclure, je veux appeler solennellement la représentation nationale à ses responsabilités : la France ne peut plus donner le spectacle navrant d'un pays qui recule sans cesse les échéances que lui impose le nécessaire retour à l'équilibre de ses comptes publics. (*M. Bernard Frimat s'exclame.*)

La contrainte supplémentaire que nous allons mettre en place concerne d'abord le Gouvernement, qui va se voir imposer un article 40 sur toutes ses décisions touchant aux finances publiques.

Je souhaite que le Parlement saisisse l'occasion qui lui est donnée de renforcer sa vigilance et son pouvoir de proposition ; la commission des finances vous y engage, mes chers collègues, et vous appelle à voter ce texte.

Mais ne nous y trompons pas : il ne suffit pas d'inscrire dans la Constitution des règles prescrivant la lucidité pour réduire, de ce seul fait, les déficits et l'endettement...

**M. Didier Guillaume.** Bien sûr !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** Rien ne peut remplacer la volonté politique,...

**M. Didier Guillaume.** Évidemment !

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** ... rien sinon la nécessité, car le jour vient fatalement où le recours à l'emprunt est devenu impossible.

Concilier notre pouvoir fiscal et notre devoir d'équilibre budgétaire : n'est-ce pas là que réside, mes chers collègues, toute la noblesse de notre mission de parlementaires ? (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, débattre d'une révision constitutionnelle, c'est toucher à ce qu'il y a de plus essentiel. Pour beaucoup d'entre nous, de surcroît, la Constitution de la V<sup>e</sup> République est notre bien commun, et l'inspiration de notre engagement politique (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*)

C'est donc tout naturellement que se pose la question que Jean Arthuis a formulée au début de son propos : faut-il véritablement, ces jours-ci, réviser la Constitution ? (*Non ! sur plusieurs travées du groupe socialiste.*)

Jean Arthuis a rappelé le contexte économique et financier international dans lequel notre réflexion s'inscrit, et l'importance que revêtent, dans un monde si hasardeux, les notions de confiance et de crédibilité.

Par rapport à cela, il ne faut assurément pas prendre une Constitution pour ce qu'elle n'est pas, et ne peut pas être.

Ce n'est pas la Constitution qui peut se substituer à la volonté politique.

Ce n'est pas la Constitution qui peut comporter la définition technique d'une règle d'équilibre des finances publiques.

Ce n'est pas la Constitution qui peut nous éviter toutes nos petites et nos grandes faiblesses.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Comme la réduction de l'ISF !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Dans ces conditions, que peut la Constitution, et que doit-elle être ?

La Constitution est à mes yeux un corps de procédures, un corps de règles décrivant le fonctionnement des pouvoirs publics. Aussi se doit-elle d'être neutre par rapport aux expressions du suffrage.

Au reste, nous le savons bien, le succès de la V<sup>e</sup> République tient à ce que notre Constitution est si souple, si flexible, si malléable que des majorités successives ont pu s'exprimer dans le cadre qu'elle institue, compte tenu de la légitimité qu'une majorité de nos concitoyens leur avaient reconnue.

Dans le domaine qui nous occupe, de quoi s'agit-il ? Simplement, et seulement, de préciser la hiérarchie des normes juridiques et d'introduire dans notre droit public deux innovations.

La première innovation consiste à créer des lois-cadres des finances publiques s'imposant aux lois financières annuelles, qu'il s'agisse des lois de finances de l'État ou de la loi de financement de la sécurité sociale.

La seconde innovation vise à préciser les relations que ces lois financières annuelles entretiennent avec la législation ordinaire.

Avec ce projet de loi constitutionnelle, il s'agit de tout cela, mais seulement de cela.

**M. Guy Fischer.** C'est déjà beaucoup...

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Et au demeurant, mes chers collègues, tout cela est d'une parfaite neutralité par rapport aux choix politiques, économiques et fiscaux qui pourront être faits.

Si, demain, ce projet de loi constitutionnelle est adopté, il permettra la mise en œuvre soit d'une politique de droite, soit d'une politique de gauche...

**M. Éric Doligé.** Non, surtout pas une politique de gauche !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** ... soit d'une politique d'ailleurs. (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Mes chers collègues, réfléchissez-y bien : la Constitution n'est pas un enjeu partisan,...

**Mme Nicole Bricq.** Non !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** ... et une révision constitutionnelle ne se combat pas pour des motifs partisans ! (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Oh !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Nous proposons ici simplement, et seulement, de modifier la hiérarchie des normes juridiques.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Le diable est dans les détails !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Il ne s'agit pas de décider aujourd'hui dans quelle mesure, demain ou après-demain, le solde budgétaire devra être atteint par un surcroît d'impôts, une baisse des dépenses, ou par un peu des deux.

**Mme Nicole Bricq.** C'est cela : un peu des deux...

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Ces différentes options appartiennent à un ordre qui n'est pas celui de la Constitution. Par nature, celle-ci n'a pas à être un carcan, pour quelque pouvoir politique que ce soit. Son rôle est au contraire de clarifier les choix publics, et de permettre à celles et ceux qui sont dépositaires de la légitimité du suffrage d'en faire bon usage, c'est-à-dire de s'en servir dans l'intérêt général.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Tu parles !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Tous ces sujets, mes chers collègues, devraient être traités ici dans l'unanimité. (*Protestations sur certaines travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Nous sommes en démocratie, pas dans un régime totalitaire !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Si vous n'aviez pas de ce projet de loi constitutionnelle une vision *a priori*, vous auriez l'honnêteté de reconnaître qu'il ne contient aucune virgule, aucun mot, aucune phrase de caractère partisan ! (*Vives protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** Manipulation !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Sur le fond, mes chers collègues, de quoi s'agit-il ?

D'abord, il s'agit de renforcer la légitimité démocratique de nos choix financiers et budgétaires annuels.

**M. Didier Guillaume.** On les étouffe !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Ceux-ci se fondent sur le programme de stabilité et de croissance qui, chaque année, traduit nos engagements européens et qui, comme le rappelait François Baroin, est dans le même temps l'outil de notre souveraineté nationale.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Dans la main des marchés !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Être apte à respecter sa parole, à emprunter à des taux d'intérêt bas, tel est l'exercice concret de la souveraineté nationale, chers collègues.

Sans doute est-il très aisé de se répandre en proclamations « matamoresques » contre les marchés financiers ! (*Protestations sur les mêmes travées.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** C'est vous qui êtes le matamore !

**Mme Nicole Bricq.** *El matamore !*

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Il n'en reste pas moins que ces marchés existent et qu'en fixant les conditions de nos emprunts, ils définissent naturellement le cadre dans lequel s'exerce notre souveraineté nationale.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Vous les laissez faire !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Ne niez pas l'évidence ! (*Vives protestations sur les mêmes travées.*)

Cette révision constitutionnelle nous permettra de nous prononcer sur le programme de stabilité et de croissance ; la commission des finances forme le vœu que ce vote soit éclairé

par une résolution dans laquelle nous puissions exposer les considérants qui nous conduisent soit à approuver soit à désapprouver.

S'agissant ensuite de la cohérence qui doit s'établir entre le pluriannuel et l'annuel, elle revêt une triple dimension : elle est à la fois juridique, économique et pour ainsi dire temporelle.

Telles que la commission des finances les conçoit, les loicadres d'équilibre des finances publiques sont quadriennales et glissantes : chaque année, on avance d'une année et l'on met la loi en cohérence avec la déclinaison annuelle du programme de stabilité et de croissance.

La cohérence juridique est assurée par le Conseil constitutionnel. À cet égard, les démarches de la commission des finances et de la commission des lois se rejoignent complètement. Il y avait sur ce point une impasse, tant dans le texte initial du Gouvernement que dans celui qu'a adopté l'Assemblée nationale. Pour notre part, nous avons fait le choix de permettre au Conseil constitutionnel de jouer son rôle – tout son rôle – de gardien des institutions et, en l'espèce, de veiller au respect de la hiérarchie des normes. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*)

Franchement, ma chère collègue, je ne vois pas ce qui, dans mon propos, est de nature à susciter une telle réaction ! (*Exclamations ironiques sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

En ce qui concerne maintenant la cohérence économique, ce projet de loi constitutionnelle ne réglera pas toutes les questions posées.

**Mme Nicole Bricq.** On l'avait bien compris !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre du budget, dans ce domaine, et en particulier pour l'établissement des hypothèses macroéconomiques sur la base desquelles sont élaborés les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, nous devons sans doute trouver d'autres méthodes et d'autres modes d'expertise nous permettant une plus grande transparence, notamment vis-à-vis de la Commission européenne.

La commission des finances est convaincue que le Gouvernement devra nécessairement évoluer et qu'un taux de croissance est un outil de calcul neutre et non pas un élément d'affirmation volontariste.

Enfin, la cohérence temporelle s'obtient au fil des années. À titre d'exemple, je citerai l'évolution de la conjoncture et l'exécution de nos lois financières au cours de l'année 2011.

Selon les résultats que nous aurons obtenus à la fin de cette année, il faudra consentir, en 2012, en 2013 et en 2014, des efforts plus ou moins importants. Aussi, l'impératif de cohérence temporelle nous impose de tendre vers l'objectif de 3 % en 2013 en corrigeant éventuellement en 2012 les erreurs de trajectoire de 2011 ou en faisant bénéficier l'exercice 2012 des améliorations de trajectoire de 2011.

Nous verrons d'ailleurs très concrètement les effets de cette règle dès le prochain collectif budgétaire, que nous examinerons dans les prochains jours, puis dans le prochain collectif social. Dorénavant, l'ensemble des décisions prises successivement dans ce domaine seront interdépendantes.

Enfin, je conclurai mon propos sur la hiérarchie qui doit être établie entre les lois financières et les lois ordinaires.

La commission des finances – du moins ses deux rapporteurs pour avis –, après avoir étudié avec une attention soutenue les points de vue exprimés par la commission des lois et écouté avec grand intérêt son rapporteur, Jean-Jacques Hyst, a été conduite à arrêter une position qui, à ce stade, commence par un « ni ni » : ni la position de l'Assemblée nationale ni la voiture-balai ! (*Exclamations amusées sur les travées du groupe socialiste.*)

Cher Jean-Jacques Hyst, vous avez réussi à nous convaincre que le simple respect du droit et de la Constitution devait nous conduire à ne pas nous rallier au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. Peut-être étais-je allé un peu trop vite, mais je dois avouer que telle n'était pas ma position au départ. Toutefois, je vous ai écouté et vos arguments ont su toucher mon cœur et ma raison de juriste ! (*Exclamations amusées.*)

**M. Guy Fischer.** *Mea culpa!* (*Sourires.*)

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Nous ne pouvons donc nous rallier à la position de l'Assemblée nationale, mes chers collègues. Mais est-il concevable, pour autant, d'engager une dépense fiscale – en d'autres termes, d'accorder un avantage – dans une loi ordinaire au mois de mai et d'inscrire la contrepartie budgétaire dans une loi de finances au mois de décembre ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Ce n'est pas exactement cela !

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Je ne crois pas, car celui qui a reçu considère ce droit comme acquis. Dès lors, il serait bien difficile de ne pas concrétiser ce qui a été annoncé.

Si nous voulons améliorer la gestion de nos finances publiques, nous ne saurions nous rallier à cette méthode consistant à introduire un différé entre l'annonce des choses agréables et la présentation de la note à payer.

Cela étant, je considère, comme M. le garde des sceaux, que les dispositions en question concernent avant tout le pouvoir exécutif. Au demeurant, c'est une circulaire prise par François Fillon voilà un an qui a créé la version exécutive de ce monopole, introduisant une discipline à laquelle s'estreint désormais chacun des membres du Gouvernement.

Par exemple, c'est en vertu de cette règle que le secrétaire d'État chargé du logement a dû faire voter sa réforme du prêt à taux zéro lors de l'examen d'un projet de loi de finances. Je prends cet exemple, mais je pourrais en citer bien d'autres.

La situation dans laquelle nous nous trouvons nous oblige à des raisonnements d'une grande rigueur...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Une très grande rigueur...

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** ... et nous contrainct à une véritable discipline budgétaire. C'est pourquoi, à travers un amendement, la commission des finances propose que les législations qui doivent comporter des mesures relatives aux prélèvements obligatoires soient traitées de manière complémentaire par deux textes simultanés, l'un ayant un caractère financier, l'autre ayant la nature d'une loi ordinaire.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Qu'est-ce que cela changera ?

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Ces deux textes seraient susceptibles de faire l'objet d'une discussion commune, le rapporteur du premier devant, par définition, travailler en amont avec le rapporteur du second, l'un et l'autre associant leur commission respective.

Ce principe de simultanéité nous semble être de bonne méthode.

Cela étant dit, monsieur le président, notre assemblée est particulièrement attachée à l'article 72 de la Constitution, relatif aux collectivités territoriales. Une solution utile consisterait peut-être tout simplement à introduire une exception à la règle de la primauté des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale pour tout ce qui a trait à l'organisation des collectivités territoriales et aux questions qui s'y rattachent.

Dans l'espoir que le débat parlementaire et les travaux de nos commissions nous permettront de trouver une voie raisonnable que nos collègues députés acceptent d'emprunter, je vous remercie, mes chers collègues, de m'avoir écouté avec attention, une attention, si j'ai bien compris, partagée sur toutes ces travées. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la commission des affaires sociales n'émet aucune objection sur ce projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, ni sur ses objectifs, ni sur le constat qui a conduit à son élaboration.

Je ne doute pas que nous établissons tous le même diagnostic sur l'état de nos finances publiques et que nous nous accordions tous sur la nécessité de faire prendre à nos finances publiques un autre chemin que celui qu'elles ont emprunté depuis plusieurs années.

En revanche, le Gouvernement et nous divergeons quelque peu sur les modalités pour atteindre cet objectif.

Mes chers collègues, après avoir écouté le rapporteur de la commission des lois, Jean-Jacques Hyst, les rapporteurs pour avis de la commission des finances, Jean Arthuis et Philippe Marini, vous savez désormais que plusieurs propositions sont sur la table. Si certaines ne sont pas si éloignées les unes des autres, d'autres divergent sensiblement. Réussirons-nous, au terme de nos débats, à trouver un terrain d'entente avec nos collègues de l'Assemblée nationale ? À ce stade, je n'en suis pas certain, mais je ne désespère pas que nous y parvenions avec le concours du Gouvernement, si celui-ci veut bien être attentif aux souhaits du Parlement !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Je le suis toujours ! (*Sourires.*)

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** Puisque M. le garde des sceaux approuve, je ne doute pas alors que nous y parvenions.

Cela étant, M. Baroin avait adopté des positions assez tranchées sur le sujet...

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** La jeunesse, sans doute ! (*Sourires.*)

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** Mais, puisque vous paraissez plus ouvert que votre collègue, monsieur le garde des sceaux, je ne doute pas que nous puissions avancer.

Mes chers collègues, je dirai quelques mots de la situation des finances sociales avant de m'arrêter sur les deux points qui me paraissent les plus importants, à savoir les conditions dans lesquelles nous pourrions examiner les effets des lois-cadres et la question du monopole des lois financières, point nodal de notre discussion.

Voilà une dizaine d'années, le déficit des finances sociales ne dépassait pas 3,5 milliards d'euros. Certes, ce n'était pas négligeable, mais c'était vraiment peu au regard des dizaines de milliards d'euros qu'atteignent aujourd'hui les déficits des comptes publics et des comptes sociaux cumulés.

Entre 2004 et 2008, nous avons réussi, par des mesures de redressement, à améliorer la situation, mais nous avons été très rapidement rattrapés par la crise financière.

Partant d'un déficit structurel de l'ordre de 10 milliards d'euros, les comptes sociaux ont enregistré, en 2010, un déficit de l'ordre de 24 milliards d'euros. À la fin de l'année 2011, celui-ci devrait être *a priori* de 19,5 milliards d'euros, en recul sensible par rapport à 2010 et à 2009.

Aux termes de la loi de financement de la sécurité sociale, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES, s'est vu transférer 130 milliards d'euros de dette.

Je rappelle également que, pour améliorer la situation des finances sociales, le Gouvernement a engagé la réforme des retraites.

La commission des finances, quant à elle, à travers la loi de finances, s'est attaquée à un certain nombre de niches fiscales ; de notre côté, à travers la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, nous avons rogné plusieurs niches sociales.

Chacun reconnaîtra néanmoins que ces mesures demeurent très nettement insuffisantes et que nous ne parviendrons pas à rétablir l'équilibre de nos finances publiques dans un délai proche.

Parler d'équilibre dans le domaine social a quelque chose de tabou. Mes chers collègues, les lois de financement de la sécurité sociale devaient, à l'origine, s'intituler « lois d'équilibre de la sécurité sociale », mais qu'un amendement parlementaire a modifié cet intitulé.

Peut-on soumettre des questions aussi importantes que la prise en charge de la maladie, de la vieillesse ou de la perte d'autonomie à une logique strictement comptable ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Guy Fischer.** Non !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** Je ne le crois pas, et nous n'avons d'ailleurs jamais procédé ainsi, sous quelque majorité ou gouvernement que ce soit.

Cependant, dans la situation actuelle, inédite dans toute l'histoire de la sécurité sociale, c'est l'existence même du modèle social français qui est menacée, car les déficits se transforment en une dette que nous faisons peser sur les générations futures.

Alors que la CADES vient de reprendre 130 milliards d'euros de dette, une nouvelle dette de 20 milliards d'euros s'est déjà reconstituée. Si les comptes avaient été équilibrés lorsqu'est survenue la crise économique, nous n'aurions pas aujourd'hui autant de difficultés et leur rétablissement serait plus sans doute beaucoup plus aisé.

C'est pourquoi, la commission des affaires sociales, dans sa grande majorité, a la profonde conviction que l'équilibre des comptes doit être conçu non pas comme une concession faite aux marchés financiers, mais comme une marque de l'attachement que nous portons à notre système de protection sociale.

À ce titre, le présent projet de loi constitutionnelle mérite d'être approuvé, car il nous propose de mettre en place de nouveaux instruments destinés à faciliter le rétablissement des comptes publics.

De nombreux travaux ont montré qu'en aucun cas le retour de la croissance, même à un niveau élevé, ne permettra à lui seul de résorber les déficits. Une action résolue est donc nécessaire.

Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques ne sont pas un gadget supplémentaire, et j'espère que l'avenir nous le démontrera. Elles peuvent avoir une véritable efficacité dans l'assainissement progressif des comptes, dans la mesure où – M. Baroin l'a rappelé voilà un instant – elles établiront, pour chaque année, des plafonds de dépenses et des planchers de recettes que le législateur devra respecter strictement afin de garder la maîtrise de la répartition de ces dépenses et recettes.

Ces lois-cadres, dont la durée d'exécution sera d'au moins trois ans, feront l'objet – M. Hiest le rappelait tout à l'heure – d'un contrôle de constitutionnalité et les lois financières annuelles seront désormais soumises automatiquement au Conseil constitutionnel. Il s'agit donc non pas d'une norme indicative, mais bien de dispositions impératives qu'il sera très difficile au législateur de remettre en cause.

Alors oui, il est toujours possible de dire que la volonté politique devrait suffire et que l'édiction de telles normes est un aveu d'impuissance. Mais, mes chers collègues, depuis près de quarante ans que nous connaissons des déficits, la démonstration est faite que notre pays a les plus grandes difficultés à les réduire et qu'il ne sait pas profiter des périodes de forte croissance pour procéder aux rééquilibrages nécessaires.

**M. Guy Fischer.** Les exonérations de charges !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** J'en veux pour preuve, M. Jospin était alors Premier ministre, la fameuse « cagnotte », qui a été redistribuée au lieu d'être utilisée pour améliorer l'équilibre des comptes. (*Exclamations sur les traverses du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

D'autres pays, bien plus rigoureux dans la gestion de leurs comptes publics, je pense notamment à l'Allemagne, ont eux aussi édicté des règles juridiques pour parvenir à l'équilibre. On ne peut donc pas dire que nous innovons dans ce domaine.

Je n'ai pas la naïveté de croire que les lois-cadres seront intangibles – elles pourront bien sûr être éventuellement modifiées – et je sais qu'aucun instrument juridique ne peut à lui seul garantir le retour à l'équilibre des finances publiques. L'exemple récent de l'allongement de la durée de vie de la CADES montre que les verrous institutionnels peuvent sauter. Alors que nous pensions qu'aucun gouvernement, aucune majorité ne pourrait revenir sur la disposition adoptée sur l'initiative du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Warsmann,...

**M. Guy Fischer.** C'est M. Baroin qui a fait sauter ce verrou !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** ... 130 milliards d'euros de la dette de la sécurité sociale ont été transférés à la CADES.

C'est pourquoi l'instauration de lois pluriannuelles contraignantes mérite d'être approuvée.

J'observe toutefois qu'aucune disposition spécifique n'est prévue pour l'examen en commission de ces projets de loi-cadre.

J'en viens à l'amendement que la commission des affaires sociales vous demandera d'approuver, mes chers collègues.

Dès lors que les futures lois-cadres définiront une trajectoire de retour à l'équilibre financier qui s'imposera aux lois de finances comme aux lois de financement, il est légitime qu'elles fassent l'objet d'un examen dans des conditions spécifiques. C'est pourquoi la commission des affaires sociales a adopté un amendement prévoyant que ces textes particuliers seront obligatoirement examinés par une commission spéciale composée à parité de membres de la commission des finances et de la commission des affaires sociales. La constitution d'une telle commission permettra un travail en commun des parlementaires spécialisés en matière de finances de l'État et de finances de la sécurité sociale.

Il est à notre sens nécessaire d'inscrire une telle disposition dans la Constitution elle-même. À défaut, la loi organique qui précisera le contenu et les conditions d'examen des lois-cadres d'équilibre des finances publiques ne pourrait juridiquement la prévoir. Chaque assemblée pourrait donc décider, au cas par cas, de constituer ou non une commission spéciale, ce qui n'apparaît pas satisfaisant au regard du caractère contraignant, pour les finances sociales comme pour celles de l'État, des futures lois-cadres.

La commission spéciale me semble donc être la moins mauvaise des solutions.

Refuser ce travail en commun des commissions chargées des deux lois financières marquerait une première étape vers l'absorption de la loi de financement de la sécurité sociale par la loi de finances, alors même que les deux textes répondent à des logiques différentes et appellent la poursuite du dialogue qui s'est instauré entre nos deux commissions au cours des dernières années.

J'ai d'ailleurs noté une véritable amélioration dans les échanges entre nos deux commissions pour un travail en commun et une approche globale des équilibres des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Si nous soutenons la création des lois-cadres, qui constitue la disposition la plus novatrice du projet de loi constitutionnelle, je dois vous faire part des réserves très sérieuses de la commission des affaires sociales sur l'autre mesure phare du projet de loi constitutionnelle, je veux parler de l'instauration du monopole.

Comme l'a déjà parfaitement démontré M. Jean-Jacques Hiest, ce monopole présenterait de très sérieux inconvénients.

Tout d'abord, le Parlement ne pourrait plus appréhender les réformes dans leur globalité, leurs conséquences financières 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.

Par ailleurs, 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.

Enfin, plus 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, alors que nous savons combien les conditions d'examen de ces textes sont rigoureusement encadrées : discussion en premier lieu par l'Assemblée nationale, délais précisément fixés, lecture unique dans chaque assemblée, discussion sur la base du texte du Gouvernement.

Dans ces conditions, mes chers collègues, le monopole des lois financières ne paraît pas acceptable en l'état. L'équilibre des finances publiques ne passe pas par l'affaiblissement du Parlement. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Hervé Maurey applaudit également.*)

Pour autant, nous partageons la préoccupation qui sous-tend les dispositions proposées. Nous avons besoin que chaque mesure fiscale ou sociale fasse l'objet d'une évaluation au regard de sa capacité à respecter la trajectoire d'équilibre des finances publiques que nous définirons.

La commission des affaires sociales a donc adopté un amendement, identique à celui de la commission des lois, 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.

Je remercie Jean-Jacques Hyst d'avoir rappelé que le Sénat avait voté, à une très forte majorité, pour ne pas dire à l'unanimité, une proposition de loi organique qui allait dans ce sens. L'Assemblée nationale avait refusé notre dispositif, préférant laisser une plus grande liberté d'appréciation au Parlement lors de la discussion des lois ordinaires. Il serait étonnant qu'il en aille différemment.

L'Assemblée nationale a d'ailleurs confirmé son vote en rejetant le principe du monopole des lois financières. Et, comme l'a également rappelé Jean-Jacques Hyst, ce n'est qu'à l'issue de discussions avec le Gouvernement que l'on a trouvé un artifice pour permettre, de manière hypocrite,...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Je ne l'ai pas dit ainsi !

**M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis.** ... aux parlementaires de continuer à déposer des amendements de nature financière, et au Gouvernement de recourir à l'irrecevabilité ou de laisser les débats aller à leur terme, conférant ainsi au Conseil constitutionnel le rôle de « voiture-balai ».

La commission des affaires sociales a considéré, comme la commission des lois, que les articles 2 *bis* et 9 *bis* n'étaient pas acceptables, et c'est pourquoi elle a également déposé des amendements visant à les supprimer. J'espère qu'elle sera suivie par le Sénat.

L'examen concomitant de projets de loi ordinaire et de projets de loi de finances rectificative, qui nous est proposé dans un amendement signé par M. le rapporteur pour avis Philippe Marini, pourrait peut-être constituer un compromis, mais, comme l'a indiqué Jean-Jacques Hyst, il laisse en suspens la question, très importante, des collectivités territoriales. Nous espérons qu'une solution aurait pu être trouvée, peut-être par le dépôt d'un sous-amendement à l'amendement de M. Marini, mais tel ne fut pas le cas.

Mes chers collègues, vos applaudissements tout à l'heure m'ont confirmé combien vous étiez attachés à ce que les textes relatifs aux collectivités territoriales soient examinés en premier par le Sénat. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.*) Faute de trouver une solution en ce sens, je vous invite à en rester à la position de la commission des lois et de la commission des affaires sociales. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur certaines travées de l'Union centriste.*)

(*Mme Monique Papon remplace M. Gérard Larcher au fauteuil de la présidence.*)

## PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON vice-présidente

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Hervé Maurey applaudit également.*)

**M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en tant qu'europeen convaincu, je suis pleinement conscient de la situation financière de notre pays.

Le Conseil européen, dans un texte très récent, en date du 10 juin, se félicite que la France prévoie d'instaurer « une programmation budgétaire pluriannuelle contraignante ». Mais il s'inquiète dans le même temps des incertitudes qui pèsent sur l'adoption du présent texte.

Mes chers collègues, il est clair que nos partenaires européens nous regardent et attendent un signal fort attestant la volonté de la France de mettre fin à la dérive de ses finances publiques.

Ce signal, c'est ce projet de loi constitutionnelle, qui comporte une disposition phare, la seule que mentionne le Conseil européen : la création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

C'est pourquoi je me félicite que le Gouvernement ait déposé ce projet de loi constitutionnelle, qu'il est urgent d'adopter, et j'en appelle à la responsabilité de chacun pour prendre la mesure des attentes de l'Union européenne et des conséquences qui découleraient de la non-adoption de ce texte.

Mais j'attire votre attention, mes chers collègues, en tant que parlementaire et plus encore de sénateur, sur une autre disposition de ce texte, qui nous concerne directement : le monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires.

Depuis le début de son parcours à l'Assemblée nationale, ce dispositif a déjà été supprimé par cinq commissions permanentes, sur les sept qui ont eu à l'examiner.

Sommes-nous, parlementaires, à ce point irresponsables et dépensiers que, pour lutter contre une dette publique qui a atteint 1 600 milliards d'euros, il soit obligatoire de nous retirer la possibilité d'examiner des propositions de loi comportant des dispositions fiscales et de restreindre notre droit d'amendement en la matière ?

Je ne le pense pas, et ce pour deux raisons majeures.

En premier lieu, il n'a échappé à personne que les parlementaires ne peuvent pas proposer d'augmenter les dépenses publiques : l'article 40 le leur interdit.

En second lieu, la commission des finances relève dans son rapport sur le présent texte que « si des allègements de faible ampleur peuvent être adoptés dans des lois "sectorielles", les allègements qui ont un fort impact sur le solde public sont en pratique instaurés à l'initiative du Gouvernement ».

J'en viens ainsi, justement, à ces lois ordinaires : sont-elles à l'origine du dérapage de nos finances publiques ?

Je ne citerai que deux chiffres : depuis dix ans, l'impact budgétaire des mesures figurant dans des lois non financières est inférieur à 16 %, les 84 % restants provenant de lois financières.

Quelle que soit la commission à laquelle nous appartenions, nous sommes tous animés du même esprit de responsabilité. Nous travaillons régulièrement en commun, comme ce fut le cas pour la loi de modernisation de l'économie, qui comportait de nombreuses mesures fiscales, y compris celles qui avaient été introduites sur l'initiative des rapporteurs.

Il nous arrive même, mes chers collègues, d'adopter des dispositions fiscales augmentant les recettes, comme dans la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME, puisque la réforme des taxes locales d'électricité devrait susciter 75 millions d'euros de recettes pour l'État. (*Mme Nicole Bricq s'exclame.*)

Or, si nous adoptons le monopole, cette possibilité nous serait interdite, puisqu'il concerne également les recettes. Je m'interroge à cet égard fortement : en quoi limiter la possibilité pour les parlementaires de créer ou d'augmenter des recettes permettra-t-il de réduire le déficit ? Comment les commissions pourraient apparaître autrement que dépendantes, puisqu'elles ne pourront plus proposer la moindre recette venant compenser les dépenses induites par les réformes proposées par le Gouvernement ?

Pour toutes ces raisons, les effets du monopole pour réduire le déficit sont très limités. En revanche, ses effets sur le Parlement, et sur le Sénat en particulier, sont considérables.

Que dirons-nous, demain, aux élus locaux et à nos concitoyens ? Avec le monopole, le Sénat se prive de toute possibilité de faire des propositions en matière de fiscalité locale...

Le texte déposé la semaine dernière par notre collègue Philippe Dallier, qui prévoit de donner un outil fiscal aux maires pour favoriser le conventionnement des logements, ne pourra plus être examiné. Il nous faudra attendre que le Gouvernement dépose un projet de loi de finances pour pouvoir proposer une telle mesure.

En outre, lorsque le Sénat examinera une loi transférant des compétences, il ne pourra plus étudier en même temps la compensation par l'État, parce que le dispositif, intégré dans une loi de finances, sera renvoyé en premier lieu aux députés.

Que dirons-nous, demain, quand nous ferons le bilan de la réforme constitutionnelle de 2008 ? En adoptant le monopole, nous vidons nous-mêmes, trois ans après, l'initiative parlementaire de toute portée financière. Nous concentrons la totalité du pouvoir financier entre les mains d'une seule commission – je ne fais pas le procès de mes collègues président de commission ou rapporteurs pour avis –, et nous acceptons de regrouper tous les dispositifs fiscaux dans les seuls textes qui ne sont pas examinés en séance dans la rédaction issue des travaux de la commission saisie au fond.

**M. Guy Fischer.** Très bien !

**M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis.** Comment expliquerons-nous, demain, que nous avons accepté de renvoyer toutes les dispositions ayant une incidence financière aux seuls textes pour l'examen desquels les commissions saisies pour avis n'ont aucun représentant au sein de la commission mixte paritaire ?

**M. Guy Fischer.** Très bien !

**M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis.** Comment expliquerons-nous, demain, à nos nouveaux collègues que nous avons accepté que le Sénat soit systématiquement saisi en second sur le volet financier de toutes les réformes ?

**M. Guy Fischer.** Encore très bien !

**M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis.** Tout cela, mes chers collègues, ne me paraît pas correspondre aux valeurs qui sont propres au Sénat. À l'image de la diversité des territoires que nous représentons, le Sénat a toujours accordé une place particulière à la pluralité des points de vue. Il fait le pari de l'efficacité de l'action collective et diversifiée, dans laquelle chacune et chacun ont toute leur place et sont traités avec équité.

Dans le respect de l'objet du projet de loi constitutionnelle, la commission de l'économie propose de supprimer le monopole au profit d'un nouveau dispositif qui s'intègre parfaitement dans ce que seront les lois-cadres d'équilibre des finances publiques : son amendement prévoit en effet de différer au 1<sup>er</sup> janvier suivant l'entrée en vigueur des dépenses fiscales votées dans l'année.

Ainsi, lors de l'examen annuel du projet de loi de finances, le législateur financier, tenu au respect du plancher de recettes fixé par la loi-cadre, aura toute latitude pour modifier ou supprimer des dispositions s'écartant de la trajectoire qu'elle a définie.

Cet amendement lui donne donc tous les moyens de respecter ses obligations constitutionnelles, mais sans en payer le prix fort, c'est-à-dire sans réduire le droit d'initiative des parlementaires.

J'en appelle à vous, monsieur le garde des sceaux : faites confiance aux parlementaires, ils savent tous être responsables. N'altérez pas notre enthousiasme face à ce texte, et acceptez la suppression du monopole ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et sur certaines travées de l'Union centriste.*)

### Rappel au règlement

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Bel, pour un rappel au règlement.

**M. Jean-Pierre Bel.** Madame la présidente, je souhaiterais attirer votre attention et celle de M. le président du Sénat – si vous voulez bien lui faire part de ce rappel au règlement – sur ce que nous venons de vivre, en introduction de ce débat : deux heures de monologue et sept interventions – deux ministres et cinq rapporteurs – s'exprimant tous dans le même sens pour affirmer en préalable qu'il n'existe aucun problème sur le fond.

Peut-être allons-nous pouvoir dans un instant, dans la suite de la discussion générale, entendre des idées différentes grâce aux trois prochains orateurs... Quoi qu'il en soit, cette discussion sera interrompue à seize heures quarante-cinq, et la séance sera ensuite consacrée aux questions cibles thématiques.

Madame la présidente, mes chers collègues, nous sommes tous chagrinés de l'image que nous donnons parfois de la Haute Assemblée et de cette espèce de langueur qui planerait dans l'hémicycle à l'occasion de nos débats.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Mais non !

**M. Jean-Pierre Bel.** Nous devons nous interroger sur notre fonctionnement, et il nous est arrivé de le faire ensemble, notamment en conférence des présidents.

Le débat d'aujourd'hui est vraiment une illustration, me semble-t-il, de la nécessité de réexaminer le déroulement de nos séances.

Je tenais à attirer l'attention du Sénat et de son président sur l'importance qui s'attache à faire bouger les choses, afin que nous sortions de cette espèce de torpeur, et que n'ayons plus à subir pendant deux heures le monologue de la pensée unique avant que la voix de la confrontation démocratique puisse s'exprimer! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Protestations sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** Monsieur Bel, je vous donne acte de votre rappel au règlement, que je transmettrai à M. le président du Sénat.

Vous l'avez rappelé, l'organisation de nos débats a été décidée par la conférence des présidents. Mais je vous sais maintenant tout à fait rassuré, puisque les trois prochains intervenants sont des membres de l'opposition. (*Sourires.*)

### Discussion générale (suite)

**Mme la présidente.** Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Thierry Foucaud. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.*)

**M. Thierry Foucaud.** Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord souscrire, au nom de mon groupe, à ce que vient de dire le président du groupe socialiste, notre collègue Jean-Pierre Bel.

La raison d'être de nos travaux est-elle de réduire à néant, à compter de ce jour, ce qui demeure encore d'utile dans le travail accompli par le Parlement, dépositaire de la souveraineté nationale? C'est cette question que nous ne pouvons manquer de nous poser à l'examen des dispositions de ce projet de loi constitutionnelle qui tend à fixer un cadre étroit et, semble-t-il, définitif pour l'examen des textes budgétaires et financiers dans notre pays, et à mettre sous le boisseau l'initiative parlementaire,...

**M. Guy Fischer.** Un bâillon!

**M. Thierry Foucaud.** ... d'où qu'elle vienne et sur quelque sujet qu'elle porte!

Mais je laisserai à d'autres de mes collègues le privilège – si c'en est un, évidemment! – de tirer l'ensemble des enseignements juridiques et constitutionnels du présent texte pour me consacrer à ses aspects les plus significatifs s'agissant des débats budgétaires futurs.

Je ne reviendrai pas non plus, dans la présente intervention, sur les implications de ce texte au regard du financement et de la raison d'être de la sécurité sociale, véritablement mise sous tutelle de l'État, lui-même sous tutelle des politiques de convergence européennes...

**M. Guy Fischer.** Cela fait déjà quelques années!

**M. Thierry Foucaud.** ... offrant aux pays adhérents du système euro les indépassables horizons du libéralisme économique!

L'Europe, justement, voilà le véritable objet du débat qui va nous occuper pendant quelques heures!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Exactement!

**M. Thierry Foucaud.** C'est uniquement en effet parce que Nicolas Sarkozy entend faire de la France le « meilleur élève de la classe européenne »...

**Mme Nicole Bricq.** Raté!

**M. Thierry Foucaud.** ... que nous sommes aujourd'hui amenés à débattre de ce projet de loi constitutionnelle!

Ce texte, d'une certaine manière, c'est le traité de Lisbonne, ce traité imposé aux peuples européens sans consultation – et pour cause, car les précédentes consultations, vous le savez, n'avaient guère été couronnées de succès – serait gravé en lettres d'or dans le marbre de la Constitution! J'ai pourtant entendu parler tout à l'heure, dans cet hémicycle, de souveraineté. Souveraineté?...

C'est, en toutes lettres, la poursuite des politiques que nous connaissons depuis tant d'années et dont nous voyons les effets désastreux se succéder de manière quasi inéluctable au fil du temps!

Quelles politiques?

La politique de la concurrence fiscale, où chaque pays partie prenante de l'*Euroland* tente de proposer le système d'imposition le plus alléchant possible pour attirer les investisseurs et les entreprises, quitte à imposer à l'ensemble de la société et aux salariés, à leurs familles d'abord, les contraintes nées d'une fiscalité injustement répartie et de la réduction des dépenses publiques!

La politique qui, en inventant la monnaie unique, prétendait mettre un terme ou, pour le moins ralentir la spéculation monétaire, sœur jumelle – si l'on peut dire – du système monétaire antérieur!

Un pari et une orientation qui se sont fracassés, à notre avis de manière définitive, sur la surchauffe des marchés financiers constatée en 2008 et qui va, demain, mettre à genoux les peuples grec, irlandais, portugais, peut-être aussi espagnol, au prix d'une austérité sans limites...

**M. Guy Fischer.** L'hyper-austérité!

**M. Thierry Foucaud.** ... et d'un véritable bradage du patrimoine national et public de chacun de ces pays!

La réalité concrète de l'échec du mode de construction européenne choisi dans le traité de Lisbonne, à la suite de celui de Maastricht, est patente et indiscutable!

Inégalités de développement économique entre les pays et, à l'intérieur des pays membres, chômage massif des jeunes, concurrence larvée entre États membres, émergence de problèmes sociaux de plus en plus prégnants, montée de la xénophobie, du racisme et des discriminations, le bilan n'est manifestement pas à la hauteur du projet affirmé ni des mesures prises...

Que veut-on? Tout simplement continuer à faire des parlementaires de notre pays les garçons de course de la Commission européenne, c'est-à-dire les serveurs zélés de M. José Manuel Barroso qui estimait, voilà peu encore, que le SMIC français était trop élevé et qu'il constituait un frein à la création d'emplois!

**M. Guy Fischer.** Scandaleux!

**M. Thierry Foucaud.** Ce n'est pas caricaturer ce texte que d'affirmer qu'il fait des lois-cadres des finances publiques de véritables lois de finances pluriannuelles qui fonctionneront comme autant de barrières et d'obstacles supplémentaires à l'expression de la moindre originalité politique en matière de gestion des deniers publics.

Ce n'est pas non plus caricaturer ce projet de loi que de dire que cette sorte de hiérarchie des normes ainsi imposée au débat budgétaire conduira au moins les parlementaires à l'impuissance, au mieux – si l'on peut dire – à l'inconséquence, et à coup presque sûr les condamnera à se faire les enfants de chœur de la grand-messe de l'austérité budgétaire!

**M. Guy Fischer.** Belle formule!

**M. Thierry Foucaud.** Nous devons nous attacher à être plus royalistes que le roi, et à rappeler, au cas où, à tout gouvernement démocratiquement élu, quelle que soit son étiquette, que la première priorité ou la priorité des priorités est de respecter les engagements pris devant l'aréopage des experts en orthodoxie budgétaire de la Commission de Bruxelles!

C'est un problème démocratique évident que cette vassalisation du débat parlementaire et des choix budgétaires aux calculs technocratiques, alors même que tout a montré le caractère néfaste de ces derniers.

Mon ami Bernard Vera, qui participe au groupe de travail sur les marchés financiers, m'indiquait voilà peu que la Commission européenne avait demandé aux États membres, notamment au travers de directives *ad hoc*, de procéder à une libéralisation de l'activité de leurs marchés financiers, de les interconnecter et de favoriser, en particulier, le développement de nouveaux produits.

C'est ainsi que sont apparus des produits dérivés permettant de spéculer sur les cours des matières premières et des produits agricoles, alors même que nous risquons fort d'être confrontés à des tensions en raison de la sécheresse, et de tirer profit de l'organisation de la pénurie!

Mais revenons-en au contenu et à l'esprit du présent texte.

Comme je l'ai indiqué, la règle d'or dont il s'agit s'apparente plutôt à la loi d'airain de l'austérité sans limites, visant à accroître relativement le rendement de la fiscalité tout en jugulant la dépense publique, voire en la réduisant.

J'ai toutefois l'impression que l'application de cette règle d'or présente quelques faiblesses dès qu'il s'agit de s'attaquer au mur de l'argent et de mettre un peu plus à contribution, conformément aux principes fondateurs de notre République, ceux qui ont beaucoup, ceux qui ont tout, pour répondre aux attentes de ceux qui ont peu ou moins.

Cela fait quelque temps que, au travers de la norme « zéro » pour l'évolution des dépenses, du gel de la rémunération des fonctionnaires, de suppressions massives d'emplois ou de lois de programmation des finances publiques abrogées avant même d'avoir pu être appliquées, est mise en œuvre cette orthodoxie budgétaire que l'on nous promet plus stricte encore demain.

**M. Guy Fischer.** C'est scandaleux! Inacceptable!

**M. Thierry Foucaud.** M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général ne me contrediront pas sur ce point,...

**M. Guy Fischer.** Ils ne sont pas là!

**M. Didier Guillaume.** Après avoir parlé deux heures, ils ont déserté!

**M. Thierry Foucaud.** ... les déficits se creusent et la dette publique ne cesse de croître et d'embellir!

Comment cela se peut-il, alors que tout est fait pour se plier au mode de gestion préconisé par Bruxelles? L'explication est simple: les majorités parlementaires au pouvoir depuis neuf ans désormais, mais aussi certaines de celles qui les ont précédées, ont consacré des nuits et des nuits de discussion budgétaire à l'allègement des impôts, en priorité de ceux qui affectent les grands groupes industriels et commerciaux, les patrimoines les plus importants et les revenus les plus élevés.

**M. Guy Fischer.** Voilà la vérité!

**M. Thierry Foucaud.** Et ce sont ceux-là mêmes qui nous promettent la camisole de force pour les années à venir qui, la semaine prochaine, à l'occasion de l'examen d'un collectif budgétaire parfaitement scandaleux, vont supprimer près de 2 milliards d'euros annuels de belle et bonne recette fiscale, en divisant par deux le produit de l'ISF!

**M. Claude Bérit-Débat.** Eh oui!

**M. Thierry Foucaud.** Parler aujourd'hui de rigueur budgétaire pour tous, avant d'offrir demain des millions à ceux qui ont tout, c'est se moquer du monde! C'est l'hôpital qui se moque de la charité!

**M. Guy Fischer.** Les pauvres vont payer!

**M. Thierry Foucaud.** Les déficits publics résultent d'années de cadeaux fiscaux, marquées par des baisses de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, la multiplication des niches fiscales, la diminution puis la suppression de la taxe professionnelle, des allègements de cotisations sociales et une réduction de la fiscalité sur le patrimoine. Tout cela pour quels résultats? On enregistre une croissance molle de 2 % au mieux, 2,6 millions de chômeurs officiellement, 3 millions de travailleurs précaires, 3 millions de smicards et 1,8 million d'allocataires du RSA – ces « salauds de pauvres » que d'intègres ministres veulent faire travailler gratuitement, au spécieux motif que la collectivité leur apporte une aide!

**M. Guy Fischer.** Voilà la vérité!

**M. Thierry Foucaud.** Hier, grandes entreprises et ménages aisés payaient des impôts; aujourd'hui, ils se nourrissent sans vergogne des intérêts de la dette publique et des largesses de l'État à leur égard. Les voilà, les vrais assistés: ceux qui ne peuvent investir sans défiscalisation, construire une usine sans aide à l'implantation et sans report de l'imposition sur les bénéficiaires!

Quand nous serons sortis de cette logique, peut-être pourrions-nous enfin sortir aussi du marasme budgétaire actuel, mes chers collègues! En tout cas, cela ne sera pas possible sous le joug de Bruxelles et dans le carcan que ce projet de loi tend à nous imposer! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** Il reste dix minutes avant que je doive suspendre la séance pour les questions cibles thématiques.

**M. Bernard Frimat.** Je demande la parole.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Je salue la présence dans l'hémicycle de M. le président de la commission des lois. En revanche, je déplore l'absence du président et du rapporteur général de la commission des finances. Après nous avoir asséné leurs convictions, ils n'éprouvent manifestement pas le besoin d'écouter les orateurs de l'opposition, tant leur argumentation est imparable. Pour certains, le débat parlementaire consiste à se congratuler pendant deux heures, avant de s'en aller...

Il ne me semble pas digne que M. Chevènement ou moi-même prenions la parole dans ces conditions. Nos interventions sont sans doute si médiocres qu'elles ne méritent pas d'être écoutées, cependant, pour ma part, j'attends avec beaucoup d'intérêt d'entendre M. Chevènement, et je souhaite qu'il puisse au moins s'exprimer sereinement, sans être pressé par le temps en raison de la nécessité d'interrompre l'examen du présent texte pour les questions cibles thématiques. Madame la présidente, je propose donc que la séance soit suspendue dès maintenant. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour permettre les derniers préparatifs de la retransmission par Public Sénat, à partir de dix-sept heures, des questions cibles thématiques sur le suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités et de la politique universitaire française.

L'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques reprendra à dix-huit heures.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures trente-cinq, est reprise à dix-sept heures, sous la présidence de M. Gérard Larcher.)*

#### PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

**M. le président.** La séance est reprise.

6

#### QUESTIONS CRIBLES THÉMATIQUES

##### SUIVI DE LA LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS DES UNIVERSITÉS ET DE LA POLITIQUE UNIVERSITAIRE FRANÇAISE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les questions cibles thématiques sur le suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « LRU », et de la politique universitaire française.

L'auteur de la question et le ministre pour sa réponse disposent chacun de deux minutes. Une réplique d'une durée d'une minute au maximum peut être présentée soit par l'auteur de la question, soit par l'un des membres de son groupe politique.

Je rappelle que ce débat est retransmis en direct sur la chaîne Public Sénat et sera rediffusé ce soir sur France 3, en fin de programme.

Chacun des orateurs aura à cœur de respecter son temps de parole. À cet effet, des afficheurs de chronomètres ont été placés à la vue de tous.

La parole est à M. Ivan Renar.

**M. Ivan Renar.** Quatre ans après le vote de la loi LRU, le bilan apparaît plus que contrasté, comme en témoigne le dernier rapport du comité de suivi.

Bien qu'ayant très peu pris en compte les réflexions des premiers acteurs de l'université, à savoir les enseignants-chercheurs, les personnels et les étudiants, il confirme les analyses de ces derniers quant à l'incidence de la loi sur le paysage universitaire national, marquée en particulier par l'émergence de quelques pôles richement dotés parmi nombre d'établissements confrontés à une insuffisance de moyens financiers et humains.

Sans établir explicitement un tel constat, le comité de suivi s'interroge sur l'avenir des universités qui ne bénéficieront pas des crédits provenant des investissements d'avenir et dont le passage aux responsabilités et compétences élargies réduira les marges de manœuvre.

Je note que, lors de l'audition du président du comité de suivi, la plupart des sénateurs présents, toutes sensibilités politiques confondues, ont fait part de leur préoccupation concernant la pérennité des petites universités. Sauf changement majeur, celles-ci seront de plus en plus fragilisées.

Si la mise en exergue de l'excellence scientifique est, certes, recevable, on ne peut faire l'impasse sur la question du maillage territorial de l'enseignement supérieur.

**M. Daniel Raoul.** Très bien !

**M. Ivan Renar.** Quelles que soient ses origines sociales, chaque jeune doit pouvoir accéder à l'université, et donc prétendre à l'excellence scientifique.

Assurer l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur suppose également de remédier à la précarisation croissante des personnels des universités. Faute de crédits suffisants, les moyens humains et l'emploi sont devenus la principale variable d'ajustement des budgets. La dégradation des conditions de travail n'est évidemment pas sans incidence sur la qualité de la recherche et des enseignements. Sur le terrain, les étudiants constatent l'augmentation des effectifs en séances de travaux dirigés ou le remplacement de ces cours en groupe restreint par des cours magistraux en amphithéâtre.

Les conditions de vie de la majorité des étudiants restent, par ailleurs, un problème crucial.

Madame la ministre, il y a urgence à revoir en profondeur la politique universitaire du pays, en concertation avec les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans l'immédiat, comptez-vous prendre les dispositions nécessaires afin que l'ensemble des universités puissent disposer des moyens humains nécessaires pour mener à bien leurs missions ? *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.** Monsieur Renar, vous avez eu l'honnêteté de dire que le comité de suivi n'établissait pas explicitement le constat d'une inégalité entre les universités autonomes, constat qui n'est d'ailleurs pas conforme à la réalité.

En 2007, il n'y avait pas une université une et indivisible, qui aurait partout bénéficié des moyens nécessaires à son développement ; nous avons au contraire trouvé une université largement sous-dotée, avec des filières délaissées, cette situation étant due au fait qu'elle était jugée irréformable.

Depuis, la mise en œuvre de la loi LRU, instaurant l'autonomie des universités, a été accompagnée de moyens sans précédent. Ainsi, s'agissant de votre région, monsieur Renar, en quatre ans, les moyens de fonctionnement des universités de Lille 2, de Lille 3, de Lille 1, d'Artois et de Valenciennes ont augmenté respectivement de 56 %, de 23 %, de 18 %, de 23 % et de 19 %. En moyenne, les budgets de fonctionnement des universités ont connu une augmentation de 22 %, et ce sans qu'elles soient à aucun moment soumises à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, puisque tous les emplois universitaires ont été sanctuarisés. On sait d'ailleurs que, grâce aux nouveaux moyens liés à l'autonomie des universités, ce sont plus de 1 500 postes qui ont été pourvus, alors que la masse salariale correspondante avait jusque-là une autre destination.

Le bilan de la loi LRU, monsieur le sénateur, c'est donc moins de précarité, plus de moyens et un taux plus élevé de réussite pour les étudiants, comme le montre le rapport de M. Christian Demuynck, qui vient de m'être remis.

**M. le président.** La parole est à M. Ivan Renar, pour la réplique.

**M. Ivan Renar.** Madame la ministre, je vous trouve bien optimiste, y compris s'agissant des universités du Nord-Pas-de-Calais!

Dans l'ensemble, l'université française ne se porte pas bien. Il faudrait écouter davantage les enseignants-chercheurs, les personnels des établissements, les étudiants.

La mise en œuvre de la loi LRU et le passage aux responsabilités et compétences élargies ont obligé les universités à opérer d'importants choix en matière de ressources humaines. Le transfert de la gestion de la masse salariale aux établissements, conjugué à la mise en œuvre d'une politique d'attribution sélective – et opaque – des financements, a entraîné la précarisation d'une frange croissante des personnels, notamment techniques et administratifs, mais également enseignants.

Une enquête nationale, menée conjointement par la quasi-totalité des organisations syndicales et associatives de ce secteur, évalue à 50 000 le nombre de travailleurs précaires exerçant au sein des organismes de recherche et des universités du pays, soit un quart de l'ensemble du personnel.

C'est une réalité, et là réside la faiblesse majeure des dispositifs que vous avez mis en place, madame la ministre. Il faudra bien, un jour, réformer la réforme... (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG. – Mme Marie-Christine Blandin applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** Je me réjouis que nous débattions aujourd'hui du suivi de la loi LRU, qui a introduit une réforme que nous sommes nombreux à considérer comme l'une des plus importantes de la législature pour l'avenir de notre pays. Je souligne d'ailleurs que le groupe de l'Union centriste a contribué activement à son élaboration, puisque notre collègue Jean-Léonce Dupont en était le rapporteur. C'est donc aussi en son nom que je vous poserai ma question, madame la ministre, question qui me permettra de relayer une préoccupation qui nous taraude tous, celle de l'insertion professionnelle des jeunes diplômés de l'université.

La loi LRU a encouragé les universités à s'investir davantage dans ce domaine. Elle leur a clairement confié une mission « d'orientation et d'insertion professionnelle des étudiants » et leur a fait l'obligation de créer des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants.

Aujourd'hui, dresser un premier bilan s'impose. Nous souhaiterions ainsi disposer de données nous permettant de mesurer le chemin parcouru et, parallèlement, d'éclairer l'horizon.

À cet effet, madame la ministre, pouvez-vous préciser comment cette mission est concrètement assurée par les universités et quels en sont les résultats?

Pouvez-vous en outre évaluer dans quelle mesure elle se traduit dans l'adaptation de l'offre de formations des universités?

Pouvez-vous mesurer les effets de l'« orientation active » et de la réforme de la licence sur les décisions des jeunes en matière de formation?

Enfin, d'intéressantes enquêtes sur l'insertion professionnelle des étudiants issus de formations professionnalisantes ont été réalisées, mais, comme mon collègue l'avait déjà relevé à la fin de 2010, elles retiennent pour critère l'insertion trente mois après l'obtention du diplôme, délai qui peut rendre la corrélation quelque peu ténue. De nouvelles enquêtes, portant cette fois sur les autres formations et comportant d'autres critères, ont-elles été réalisées ou sont-elles envisagées?

Nous insistons, madame la ministre, sur l'importance de ces questions, notre objectif, que je sais partagé, étant que le système universitaire débouche effectivement sur l'emploi et réponde au mieux aux préoccupations exprimées par les jeunes et par leurs familles, ainsi qu'aux besoins de notre pays.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** Madame Morin-Desailly, je vous remercie tout d'abord de votre soutien inébranlable à la cause de la réforme.

L'introduction dans la loi LRU de l'insertion professionnelle en tant que troisième mission de l'université, à côté de la formation et de la recherche, a en effet été un tournant. C'est même une véritable petite révolution culturelle qui a eu lieu dans les universités.

Une partie des nouveaux moyens accordés aux universités autonomes a été utilisée pour mettre en place des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle. Parallèlement, dans tous les cursus universitaires, on a vu apparaître de nouveaux modules de professionnalisation.

Je considère que la barrière qui avait été artificiellement dressée entre enseignement général, à vocation purement académique, et enseignement professionnel n'a plus de sens aujourd'hui : le diplôme doit déboucher sur un métier.

La première enquête nationale sur l'insertion professionnelle des jeunes diplômés fait apparaître, pour les titulaires d'un master, un taux d'insertion professionnelle de 91,4 %. Il est vrai qu'il s'agit du taux constaté trente mois après la sortie de l'université, mais, si nous avons retenu ce délai, c'était tout simplement pour gommer l'« effet crise » : cette première enquête ayant été réalisée en plein milieu de la crise de 2008, il fallait éviter tout biais lié au contexte économique, pour que les résultats reflètent la qualité réelle des diplômes.

Nous allons poursuivre ces enquêtes, en les faisant porter sur les étudiants de licence ou sortant des instituts universitaires de technologie, afin de disposer de tous les chiffres qui permettront aux jeunes de s'orienter dans les meilleures conditions d'information.

De ce point de vue, la réforme a porté ses fruits : le nombre d'élèves de terminale demandant en premier vœu une inscription à l'université a augmenté de 16 % en deux ans ! C'est la preuve de l'attractivité retrouvée de l'université française, liée aussi à une nouvelle attitude à l'égard de l'insertion professionnelle.

**Mme Brigitte Bout.** Très bien!

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Morin-Desailly, pour la réplique.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** Je vous remercie, madame la ministre, des précisions et des chiffres que vous venez de m'apporter.

Bien que les études de médecine relèvent plutôt du ministère de la santé, je veux profiter de cette occasion pour vous faire part de notre consternation devant l'annulation, le 1<sup>er</sup> juin dernier, de la première épreuve de lecture critique d'article, du fait de plusieurs erreurs dans le sujet, annulation confirmée l'après-midi, après une longue attente et dans la confusion.

Je me fais ainsi le relais du mécontentement des étudiants en médecine de mon département, qui acceptent mal de devoir repasser cette épreuve aujourd'hui même.

Nous espérons, madame la ministre, que le Gouvernement saura tirer les conséquences de cette situation, analyser les causes de ces erreurs et assumer sa part de responsabilité.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Madame la ministre, je ne conteste ni l'autonomie accordée aux universités, sous réserve qu'elle reste une autonomie de service public, ni la politique de rapprochement entre les universités.

Toutefois, il existe une contradiction entre l'objectif de resserrement de la gouvernance de la loi LRU et la politique de regroupement au titre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur – les PRES –, voire de fusion entre les universités, mise en œuvre par votre ministère.

L'effectif des conseils d'administration est plafonné à trente membres, dont quatorze enseignants-chercheurs au maximum. Dans le même temps, les fusions d'universités, à Strasbourg, à Aix-Marseille ou en Lorraine, créent des ensembles pouvant regrouper 40 000 étudiants, voire 70 000.

Quant aux PRES, leur mise en place alourdit inévitablement les circuits de décision, alors que le rapport de la Cour des comptes du mois de février dernier met l'accent sur la modestie des résultats obtenus jusqu'à présent. Ne faut-il pas revaloriser les autres conseils, qu'il s'agisse des conseils scientifiques ou des CEVU, les conseils des études et de la vie universitaire ?

Une centralisation excessive peut aussi résulter de la politique de regroupement universitaire : il semble qu'elle vise, avant tout, à faire émerger une dizaine de grandes universités d'excellence, capables de rivaliser un jour, dans le classement de Shanghai, avec les universités anglo-saxonnes.

Or j'observe que, dans ce classement, émergent des universités assez petites au regard du nombre de leurs étudiants, mais caractérisées par un nombre élevé de doctorants, s'élevant à plusieurs milliers.

Cela m'amène à m'interroger sur deux points.

En premier lieu, dans le processus de regroupement que vous avez engagé, ou plutôt laissé s'engager, les petites universités, y compris de technologie, comme celles de Belfort-Montbéliard ou de Troyes, ne risquent-elles pas de rester à l'écart ? Y a-t-il une sorte de « laisser-faire » en la matière ou, au contraire, une doctrine d'ensemble ?

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Par exemple, du fait de sa proximité avec Paris, l'université de technologie de Compiègne a choisi de se rapprocher de l'université Paris VI. Votre ministère aurait pu privilégier la création d'une grande université de technologie française, regroupant les trois établissements existant actuellement. Ce n'est pas le choix qui a été fait.

En second lieu, la France n'a-t-elle pas besoin d'un grand pôle d'ingénierie, particulièrement la France du Nord-Est, de vieille tradition industrielle, des groupes comme Peugeot, Faurecia, Alstom ou General Electric demeurant ancrés dans ma région ? Comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes, il reste à construire une stratégie territoriale. (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** Monsieur le sénateur, je vais vous rassurer : le Gouvernement travaille à l'élaboration de la stratégie territoriale, sur le fondement notamment des travaux menés, région par région, par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, dont les conclusions ont été transmises à tous les élus. Ceux-ci pourront ainsi prendre pleinement conscience tant des atouts économiques, scientifiques, technologiques et de formation de leur région que de ses failles ou de ses carences, l'objectif étant d'essayer de définir, avec tous les acteurs locaux, une stratégie régionale et territoriale.

Cela étant, l'autonomie des universités doit être respectée jusqu'au bout. Vous avez regretté que j'aie laissé l'université de technologie de Compiègne s'allier avec une grande université scientifique parisienne, au lieu de choisir de regrouper les universités de technologie de notre pays. Mais, monsieur le sénateur, c'est cela l'autonomie ! Je ne marie personne de force ! J'essaie non pas de créer de grandes universités, mais de recoller les morceaux de ce qui a été cassé après mai 68.

Aujourd'hui, une bonne recherche, une bonne formation est pluridisciplinaire. À titre d'exemple, la recherche sur la maladie d'Alzheimer doit rassembler des chercheurs dans les domaines de l'économie, de la santé, du droit, de l'éthique, des sciences humaines, des sciences sociales : tous ces chercheurs doivent être présents dans l'université moderne.

Les universités françaises offrent des formations de premier cycle, alors que de nombreuses grandes universités de recherche étrangères ne dispensent leurs enseignements qu'à partir du second cycle : c'est la raison pour laquelle elles comptent beaucoup moins d'étudiants. Ces deux modèles sont tout à fait différents.

La qualité de nos premiers cycles doit être améliorée : c'est tout l'objet de la nouvelle licence que nous présenterons d'ici à l'été. Par ailleurs, les bonnes universités, bien placées dans les classements internationaux, possèdent de belles grandes écoles doctorales faisant appel à de nombreuses disciplines.

**M. le président.** Veuillez conclure, madame la ministre !

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** Des universités de tous les savoirs, voilà ce que le Gouvernement souhaite pour notre pays.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement, pour la réplique.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Je suis infiniment respectueux de l'autonomie des universités, mais, comme je l'ai précisé, ce doit être une autonomie de service public. Je ne suis pas partisan du laisser-faire : ce n'est pas parce que l'université de Compiègne veut se rapprocher de l'université Paris VI que les synergies et la culture commune rassemblant les trois universités de technologie du pays doivent être passées par pertes et profits.

Madame la ministre, les régions sont très inégales. J'aurais souhaité que vous répondiez à ma question sur la constitution d'une filière d'ingénierie dans le grand Nord-Est industriel,

mais le couperet du temps de parole tombe sur votre tête comme sur la mienne... (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Legendre.

**M. Jacques Legendre.** La loi du 10 août 2007 a enfin donné aux universités la liberté et les moyens de construire et de conduire une vraie stratégie de formation et de recherche. Le groupe UMP du Sénat a souhaité vous interroger, madame la ministre, sur cette réforme, dont le succès est désormais salué sur toutes les travées de cet hémicycle.

**M. David Assouline.** Pas du tout !

**M. Jacques Legendre.** Quatre ans après le début de la réforme, il nous a semblé nécessaire d'en dresser le bilan et d'en dessiner les prochaines étapes.

Avec l'autonomie, ce sont bien les établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui ont été mis au centre de notre projet politique.

Mobiliser chaque membre de la communauté universitaire autour d'un véritable projet d'établissement, offrir à tous nos étudiants une formation de qualité et de véritables perspectives professionnelles, développer une réelle stratégie de recherche et de partenariats : tels ont été les objectifs de la réforme des universités que la majorité, madame la ministre, a soutenue à vos côtés. J'associe à mes propos M. Jean-Léonce Dupont, qui avait rapporté le texte mais n'a pu être présent aujourd'hui.

Parallèlement, vous avez souhaité accélérer la politique de regroupement instaurée en 2006 par la loi de programme pour la recherche, qui a permis la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur.

Cette coopération entre établissements et organismes de recherche se poursuit et s'amplifie aujourd'hui avec les investissements d'avenir. Madame la ministre, comment ces évolutions fortes du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche s'articulent-elles ? Les politiques de regroupement, les investissements d'avenir viennent-ils soutenir l'autonomie des universités ?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** L'autonomie donne aux universités la compétence pour gérer leur propre budget, pour assumer à la fois la liberté et la responsabilité que cela suppose.

Il fallait le socle de l'autonomie pour pouvoir construire. Sur ce socle, nous avons bâti un certain nombre de dispositifs, tels le plan « Réussir en licence », le plan d'aide aux jeunes chercheurs, le plan de rapprochement entre l'université et le secteur privé, le plan Campus.

Puis est venue la décision visionnaire du Président de la République (*Marques d'ironie sur les travées du groupe socialiste.*) de lancer les investissements d'avenir, financés par un grand emprunt national : en pleine crise économique, 22 milliards d'euros vont être investis dans l'enseignement supérieur et la recherche. Si les universités n'avaient pas été autonomes, un tel plan n'aurait jamais pu être mis en œuvre.

L'autonomie, c'est bien sûr l'émulation, mais c'est aussi la coopération entre les universités. Dans votre région, les petites universités de proximité, celles du littoral, de l'Artois ou de Valenciennes, se sont alliées avec les trois grandes universités de la métropole lilloise pour former le PRES Lille-Nord de France, qui, à lui seul, a réussi à construire des projets fortement porteurs d'emplois et d'espérance : citons le projet Raile-

nium, concernant les transports de demain, un laboratoire d'excellence sur le diabète, l'obésité et la nutrition, ou encore le projet d'institut des énergies décarbonées, devant travailler sur les nouveaux plastiques naturels.

Mettre la technologie au service de l'emploi représente de grands espoirs pour toutes les régions.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Legendre, pour la réplique.

**M. Jacques Legendre.** Force est de le constater, les anciens comportements demeurent ancrés dans de nombreux esprits. On attend encore l'intervention de l'État en matière d'aménagement du territoire.

Nous devons adopter les nouvelles pratiques, comme les concours internationaux, qui doivent contribuer au dynamisme de nos universités et leur donner toutes leurs chances, et non pas aggraver les inégalités.

**M. le président.** La parole est à M. David Assouline.

**M. David Assouline.** Madame la ministre, en 2007, lors de l'élaboration de la loi LRU, je vous avais interpellée sur le manque d'ambition et de lisibilité d'un texte qui se limitait à la question de la gouvernance, alors qu'il aurait fallu commencer par fixer les objectifs d'une loi pluriannuelle, au premier rang desquels la lutte contre l'échec en premier cycle, afin de pouvoir déterminer ensuite la gouvernance la mieux adaptée pour les atteindre.

Vous n'aviez alors rien voulu entendre. Aujourd'hui, allez-vous écouter la Cour des comptes, qui vient de constater un certain nombre de contradictions et d'imprécisions en matière de gouvernance, votre thème de prédilection ?

Par exemple, la Cour des comptes relève que la loi LRU, devant conduire les universités à une plus grande autonomie, a été appliquée en contradiction avec la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, qui pour leur part doivent permettre d'organiser une gestion concertée des filières et des stratégies par l'ensemble des acteurs universitaires.

Cette tension entre deux impératifs qui se sont opposés au lieu de s'harmoniser a provoqué des retards dans la mise en place des PRES dans certaines régions, par exemple en Aquitaine ou à Paris-Sud.

Madame la ministre, cette situation est due au fait que vous avez continué à considérer l'autonomie comme devant mener à une concurrence sauvage entre universités, et non à une gestion concertée d'universités autonomes, dotées de moyens réels, au sein des PRES.

Au-delà de ce constat, il est urgent d'y voir plus clair. Quelle simplification comptez-vous opérer entre tous les dispositifs existants ? Il n'y a, et c'est essentiel, aucune subsidiarité entre les différents ensembles institués : songez-vous à l'établir, et sur quelles bases ?

Vous ne cessez d'affirmer que nos universités doivent être « visibles à l'international » ; pour cela, il faudrait d'abord qu'elles soient lisibles sur le plan national !

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** Monsieur Assouline, venez avec moi sur le terrain ! (*M. David Assouline rit.*)

En 2007, la France comptait 85 universités et 225 écoles ; aujourd'hui, on dénombre 18 pôles de recherche et d'enseignement supérieur, qui ont été habilités, sur l'initiative du Sénat, à délivrer des diplômes de master et de doctorat.

Une logique de solidarité entre universités est en marche. Nous avons réconcilié les universités de Nancy et de Metz, qui vont fusionner au sein de l'université de Lorraine, ainsi que celles d'Aix et de Marseille, qui vont fusionner dans l'université de la Méditerranée. Les universités de Strasbourg se sont également regroupées, de même que les quatre universités de Bordeaux. Aucune ville universitaire n'échappe à ce mouvement extraordinairement bénéfique, pas même la capitale, où les forces universitaires se rassemblent aujourd'hui par le biais d'un certain nombre d'alliances. Ainsi, grâce au PRES Sorbonne Paris Cité, l'université de Paris XIII Villeta-neuse fait maintenant partie de la communauté universitaire de Paris *intra muros*.

Nous avons promu, en même temps que l'autonomie, cette forte logique d'alliance. Je ne vois pas pourquoi l'autonomie éteindrait l'envie de se marier!

**M. Daniel Raoul.** Joli!

**M. le président.** La parole est à M. David Assouline, pour la réplique.

**M. David Assouline.** Madame la ministre, vous noyez le poisson! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Vous semblez considérer que nous sommes opposés aux PRES, alors que nous avons fortement encouragé les logiques de convergence territoriale dans les nombreuses régions que nous gérons. Vous n'avez pas tout fait!

J'ai pointé un problème, mis en lumière par la Cour des comptes, s'agissant de l'harmonisation de l'autonomie des universités et de la nécessaire collaboration entre tous les acteurs d'un territoire.

Votre politique est un échec dans ce domaine. L'enseignement supérieur et la recherche devront absolument être revalorisés, comme nous le proposerons en 2012. En effet, notre pays ne peut se satisfaire d'un tel taux d'échec en premier cycle! On ne peut pas prétendre, comme vous le faites, que tout va bien...

**M. le président.** Il faut conclure, monsieur Assouline!

**M. David Assouline.** La recherche, tant fondamentale qu'appliquée, doit être notre atout maître dans la compétition mondiale.

**M. le président.** Monsieur Assouline, concluez!

**M. David Assouline.** Nous consacrerons à cette ambition tous les moyens nécessaires.

**M. René-Pierre Signé.** Bravo!

**M. le président.** La parole est à M. Christian Demuynck.

**M. Christian Demuynck.** Madame la ministre, le Président de la République vous a confié l'une des réformes les plus importantes du quinquennat: celle de l'autonomie des universités. Cette réforme ambitieuse, vous l'avez menée avec succès puisque, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 90 % des universités françaises étaient devenues autonomes.

Pour accompagner cette réforme et permettre aux universités de réussir leur passage à l'autonomie, l'État a mis en œuvre d'importants moyens: les budgets des universités ont augmenté de 22 % en quatre ans, et ce en période de crise. C'est vous qui avez accompli cela, madame la ministre!

L'université française a ainsi retrouvé toute sa place dans la compétition mondiale de l'intelligence. Les universités sont devenues maîtresses de leurs projets pédagogiques et de leurs

projets de recherche. Elles sont désormais des acteurs incontournables de nos territoires. L'autonomie est un acquis qui profite à tous.

Pourriez-vous nous indiquer, madame la ministre, quels sont les bénéfices concrets de l'autonomie pour les usagers de l'enseignement supérieur, à savoir les enseignants-chercheurs, les étudiants et les personnels?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** Monsieur le sénateur, le premier des bénéfices de l'autonomie est mis en exergue par le rapport que vous venez de me remettre: la baisse du taux d'échec des étudiants en premier cycle.

Je rappelle en effet que 50 % des jeunes bacheliers échouaient lors de leur première année à l'université. Toutefois, comme le montre bien votre rapport, toute une série de dispositifs d'aide aux étudiants ont été mis en place depuis le lancement, en 2007, du plan Réussir en licence, doté de 730 millions d'euros. Je pense notamment aux heures de tutorat, aux professeurs référents, à l'accompagnement personnalisé, aux cours numériques et, surtout, à la réorientation à la fin du premier semestre.

Cette réorientation est une réussite, comme en témoignent les premiers chiffres disponibles, fournis par votre rapport: 20 % seulement des bacheliers français ayant décidé de poursuivre leurs études quitteront le système d'enseignement supérieur sans diplôme. Ce taux d'échec est le plus faible de tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE.

**M. René-Pierre Signé.** Nous sommes les plus intelligents!

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** On a l'habitude, en France, de battre sa coulpe en s'accusant de tous les échecs, mais, en l'occurrence, il s'agit d'un succès: celui de l'université française, qui, devenue autonome, a décidé d'aider les jeunes en situation d'échec à se réorienter vers des filières professionnelles leur convenant mieux.

**M. René-Pierre Signé.** Il faut faire la même chose pour l'école primaire!

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** En ce qui concerne les personnels, l'autonomie a également été très efficace, puisqu'elle a permis de mettre en place une vraie gestion des ressources humaines universitaires, avec de vraies indemnités, de vraies primes pédagogiques, de vraies primes scientifiques. Par exemple, l'université Aix-Marseille 1 a mis en place 16 000 heures de tutorat individuel, appuyé par des outils numériques, pour les étudiants de licence; à l'université Paris-Descartes, une enveloppe indemnitaire de 500 000 euros a été mobilisée, et le nombre de bénéficiaires de la prime d'excellence scientifique a augmenté de 30 %; à l'université Nancy 1, les primes accordées aux personnels BIATOSS – bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers de service et de santé – ont augmenté de 13 %.

L'autonomie, c'est donc des moyens supplémentaires et une nouvelle gestion des ressources humaines au bénéfice des personnels.

**M. le président.** La parole est à M. Christian Demuynck, pour la réplique.

**M. Christian Demuynck.** Je vous remercie de votre réponse, madame la ministre.

Il est bon de faire de tels rappels, car l'opinion de notre collègue David Assouline est malheureusement trop répandue dans notre pays. Ce ne sont pas 50 % des jeunes qui échouent

à l'université, mais seulement 20 %. Ce taux fait de nous, il faut le dire et même le crier, les meilleurs de l'OCDE en matière de réorientation et de lutte contre le décrochage.

**M. René-Pierre Signé.** Pas pour l'école primaire!

**M. Christian Demuynck.** Je souhaite donc vous féliciter, madame le ministre, du courage dont vous avez fait preuve en promouvant cette réforme. Confrontée aux grèves de 2007 et de 2009, vous n'avez pas cédé.

J'ai eu l'occasion, grâce à la mission que vous m'avez confiée, de rencontrer des professeurs, des présidents d'université, des étudiants qui m'ont dit combien ils étaient désormais attachés à cette autonomie,...

**M. René-Pierre Signé.** Quelle pommade!

**M. Christian Demuynck.** ... qui a permis de mettre en place un certain nombre de dispositifs d'aide aux étudiants.

**M. David Assouline.** Vous ne lui demandez pas de conclure, monsieur le président?

**M. Christian Demuynck.** Je vous adresse mes félicitations, madame le ministre. Je suis persuadé que, grâce à ces mesures, nos universités seront bientôt au faite de l'excellence mondiale!

**M. Ivan Renar.** Rendez-vous à la buvette!

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

**Mme Marie-Christine Blandin.** Madame la ministre, la loi LRU a ouvert le chantier enthousiasmant, mais risqué entre les mains de l'actuel gouvernement, de l'autonomie des universités.

Les risques étaient d'autant plus importants que les priorités énoncées, à savoir la mise en concurrence, la compétitivité à l'échelle internationale et la promotion de recherches débouchant sur des innovations brevetables, mettaient en cause l'aménagement du territoire, les disciplines considérées comme non « rentables », l'accès de tous à l'enseignement supérieur, l'attention portée aux premières années d'études.

Les responsabilités et compétences élargies des universités en matière de patrimoine, l'État leur transférant la pleine propriété des biens et leur permettant de disposer des ressources issues de leur vente, ne sont pas sans rappeler, pour les représentants des collectivités territoriales que nous sommes, le transfert à celles-ci d'un patrimoine qui, du fait d'une gestion de pénurie, n'était que vétusté, problèmes de sécurité ou de contamination par l'amiante et gouffres énergétiques.

En matière de ressources humaines, l'élargissement de leurs responsabilités donne aux universités toute latitude pour recruter, sous CDD ou CDI, des administrateurs, des chercheurs, des enseignants, pour fixer les rémunérations et pour créer des primes d'intéressement. S'il n'existe certes pas encore, entre les universités, de marché des transferts comparable au *mercato* qui agite les clubs de football, le risque est réel que les universités n'en arrivent à de telles pratiques, d'autant qu'il s'agit d'un système à deux vitesses, les modes de contractualisation différant selon que l'université dégage ou non des marges budgétaires, selon qu'elle relève ou non d'un projet retenu au titre du programme d'investissements d'avenir.

Cela étant, les universités doivent transmettre à leur ministère de tutelle des informations sur leur pilotage financier et patrimonial. Quatre ans après l'adoption de la loi LRU, je souhaiterais donc, madame la ministre, que vous nous éclairiez sur l'évolution globale du patrimoine des universités

concernées. Comment leurs conseils d'administration se sont-ils emparés de l'ingénierie? Comment ont-ils acquis les compétences leur permettant de mettre en œuvre une gestion salariale anticipatrice – je pense notamment à la prévision du glissement vieillesse-technicité –, mais également juste, afin que les revalorisations, dues ou choisies, ne soient pas financées par la suppression de postes dans les filières moins attractives ou aux dépens de la pérennité des équipes?

**M. le président.** Il faut conclure, madame la sénatrice.

**Mme Marie-Christine Blandin.** Comment se répartissent les emplois entre postes de fonctionnaires, CDD et CDI? Enfin, quelle est l'échelle des salaires pratiqués pour les enseignants-chercheurs?

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** Madame la sénatrice, il me sera difficile de répondre à toutes vos questions en deux minutes, mais je me ferai un plaisir de vous transmettre une réponse écrite plus complète.

Vous nous reprochez d'avoir fondé notre réforme sur la concurrence. Mais la concurrence s'impose à nous: elle est désormais mondiale, et s'est étendue, au-delà de l'économie, à la formation. Dans ce contexte, la réforme instaurant l'autonomie a sauvé l'université française du déclin. Voilà ce que nous avons accompli, madame Blandin, avec les acteurs de l'université, qui ont saisi cette occasion pour réaliser de très belles choses dans leurs établissements. Nous en avons besoin!

En ce qui concerne l'évolution de l'emploi dans les universités, je vais vous décevoir: il n'a jamais été autant sécurisé!

**M. David Assouline.** Tout va bien!

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** En effet, les universités ont désormais la possibilité de gérer elles-mêmes leurs ressources humaines. Nous avons créé des comités techniques paritaires, dans lesquels siègent des représentants de toutes les organisations sociales, celles-ci pouvant désormais faire un bilan social du fonctionnement de leur université.

Des données rendues publiques récemment indiquent que le nombre de titularisations a augmenté de 13 % depuis 1999.

**M. David Assouline.** Pourquoi 1999?

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** Parce que ce sont des statistiques sur une période de dix ans.

Contrairement à vous, madame Blandin, je suis favorable au développement du recours aux CDD dans les universités, car s'il faut sécuriser les emplois permanents, il faut aussi ouvrir l'université française aux personnalités issues du monde socioprofessionnel, aux étrangers, donc à des intervenants contractuels.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour la réplique.

**Mme Marie-Christine Blandin.** Nous avons pu constater cette ouverture lorsqu'un directeur régional d'EDF a été nommé président d'une université...

Pour ma part, je ne confonds pas concurrence mondiale en matière d'innovation et coopération dans la production de connaissances.

Par ailleurs, s'agissant de la masse salariale, une note de la direction des affaires financières du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 30 juin 2010 nous apprend que si « les crédits du budget principal » – investissement, masse salariale, etc. – « sont limitatifs au niveau

des enveloppes », ce qui pourrait nous rassurer, « le conseil d'administration a la possibilité de modifier cette limite tout au long de l'année, dans le sens qu'il souhaite ». Voilà ce qui nous inquiète : s'il faut demain chauffer davantage de salles, les crédits nécessaires pourront provenir de suppressions de postes.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Adnot.

**M. Philippe Adnot.** Madame la ministre, avec nombre de mes collègues, j'ai soutenu l'excellente réforme que vous avez menée.

Ma question porte sur la valorisation des biens transférés par France Domaine.

Le passage d'un État propriétaire à des universités propriétaires constitue une occasion à saisir pour conforter l'autonomie des établissements. Néanmoins, l'extrême complexité du paysage immobilier universitaire et la persistance jusqu'à ce jour d'incertitudes sur les modalités précises de la dévolution sont sources de préoccupation.

Je souhaite insister ici sur les évaluations du patrimoine immobilier des universités réalisées par France Domaine.

En effet, la valorisation des biens transférés constitue un enjeu essentiel, dans la mesure où les établissements ont ensuite vocation à intégrer dans leur bilan la valeur vénale de leur patrimoine. Surtout, cette dernière détermine le montant des dotations aux amortissements des biens reçus.

Or, dans le cadre de la mission de contrôle que j'ai effectuée en juin 2010, avec mon collègue Jean-Léonce Dupont, en ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », j'ai souligné le caractère plus qu'incertain et incomplet des valorisations effectuées par France Domaine : qualité variable des évaluations d'une région à l'autre, méthodes imprécises, estimations souvent aléatoires et parfois manifestement en deçà de la réalité.

Ma question est donc la suivante : un effort de fiabilisation du travail de valorisation effectué par France Domaine a-t-il été mené depuis lors ? C'est seulement à cette condition que les universités pourront apprécier la valeur réelle de leur patrimoine et, surtout, corriger d'éventuelles erreurs.

Cet effort de fiabilisation et de transparence est d'autant plus essentiel que certaines universités peinent à obtenir le détail de l'évaluation de leur patrimoine réalisée par France Domaine. Il est une nécessité, dans l'intérêt de l'État comme dans celui des universités, qui doivent pouvoir disposer d'une évaluation correcte de leur patrimoine dans l'optique de la rationalisation à venir de leur parc immobilier.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Valérie Pécresse, ministre.** À l'évidence, la question, qui vous est chère, monsieur le sénateur, du transfert aux universités de la propriété de leur patrimoine est tout à fait essentielle. En effet, un établissement qui est propriétaire de son patrimoine et qui peut l'entretenir et le rénover, grâce aux moyens accordés par l'État sur cinq ans, est en mesure de prendre des décisions stratégiques, par exemple pour améliorer la vie étudiante, les laboratoires ou l'organisation des cours, en fonction des bâtiments disponibles.

Il est vrai que la question de l'évaluation des biens immobiliers par France Domaine continue à faire couler beaucoup d'encre, car on n'est jamais sûr que ceux-ci soient estimés à leur juste valeur. Nous menons d'ailleurs avec les universités de grandes négociations sur ce point, mais aussi sur l'évaluation du coût de l'amortissement des bâtiments.

Nous sommes donc très attachés à ce que cette évaluation soit le plus fiable possible. Dans votre sagesse, vous avez demandé, mesdames, messieurs les sénateurs, que les comptes des universités soient certifiés chaque année par un commissaire aux comptes, ce qui permettra de disposer d'une valeur authentifiée des biens immobiliers.

Pour l'instant, trois universités ont accédé – sur leur demande, parce qu'il s'agit d'une démarche volontaire – à la propriété de leur patrimoine immobilier : Clermont-Ferrand 1 et Toulouse 1, qui ont reçu des patrimoines d'une valeur de 111 millions et de 105 millions d'euros respectivement, et l'université de Poitiers, à laquelle un patrimoine de 220 millions d'euros sera bientôt transféré. Nous sommes également en négociation avec l'université Pierre-et-Marie-Curie de Jussieu, dont le patrimoine, situé dans l'un des plus beaux quartiers de Paris, vaudrait, selon les estimations, entre 800 millions et 1 milliard d'euros.

Vous le voyez, il s'agit de dotations importantes, qui donneront une véritable assise financière aux universités, leur permettant de définir leur propre stratégie. Nous veillerons à la fiabilisation des évaluations.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Adnot, pour la réplique.

**M. Philippe Adnot.** Madame la ministre, vous avez évoqué la certification des comptes. Or j'assistais récemment au conseil d'administration d'une université au cours duquel les commissaires aux comptes ont déclaré ne pas pouvoir se prononcer, dans la mesure où ils ne disposaient pas des éléments fondant l'évaluation du patrimoine réalisée par France Domaine. Dans ces conditions, la certification de la valeur des immobilisations n'est pas possible.

**M. le président.** Nous en avons terminé avec les questions cibles thématiques sur le suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités et de la politique universitaire française.

Avant d'aborder la suite de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante, est reprise à dix-huit heures cinq, sous la présidence de Mme Monique Papon.)*

## PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

7

## ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

### SUITE DE LA DISCUSSION D'UN PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

**Mme la présidente.** Nous reprenons la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, j'ai écouté la longue suite d'interventions qui nous ont été délivrées cet après-midi au nom de la maîtrise des dépenses publiques et des bienfaits de l'équilibre budgétaire. J'ai enregistré la sévérité avec laquelle était jugé l'état de nos finances publiques par ceux qui en assument depuis si longtemps la responsabilité.

**M. Jean-Pierre Bel.** C'est vrai !

**M. Guy Fischer.** C'est la vérité !

**M. Bernard Frimat.** Quel double aveu d'échec et d'impuissance !

Ainsi, chaque année, avec une assurance...

**M. Guy Fischer.** Désarmante !

**M. Bernard Frimat.** ... qui ne laissait jamais place au doute, le rapporteur général nous aurait asséné doctement des certitudes concernant la qualité de la loi de finances et aurait développé les multiples raisons qui, selon lui, militaient en faveur de la politique budgétaire choisie par le Gouvernement pour en arriver là !

Ainsi, vous, chers collègues de la majorité, qui, tout en les condamnant verbalement, avez approuvé par vos votes nombre de niches fiscales, allant parfois jusqu'à en inventer de nouvelles très ciblées et très spécifiques, vous venez aujourd'hui sonner le tocsin et appeler à votre secours une révision constitutionnelle supposée devoir mettre fin à ces errements !

Le débat n'est pas aujourd'hui entre partisans et adversaires de l'équilibre budgétaire, entre tenants de la maîtrise des dépenses publiques et adeptes du déficit systématique, entre professeurs de vertu budgétaire, saisis par un remords tardif, et théoriciens du déséquilibre. Il s'agit simplement de savoir si la révision constitutionnelle proposée est la réponse adaptée à la dégradation de nos finances publiques, dans le respect des pouvoirs respectifs du Parlement et du Gouvernement. Nous croyons qu'il n'en est rien.

En dépit, monsieur le président de la commission des lois, d'un désaccord profond sur la révision constitutionnelle, et donc sur vos propositions, je tiens à saluer la qualité juridique de votre travail. Vous avez souhaité débarrasser le texte de l'Assemblée nationale des scories juridiques que constituent les articles 2 *bis* et 9 *bis*. En refusant d'accepter ces lapalissades constitutionnelles qui consistent en substance à affirmer que le Conseil constitutionnel doit déclarer contraire à la Constitution ce qui est contraire à la Constitution, vous permettez au Sénat d'éviter de sombrer dans le ridicule !

Je vous sais gré de votre audace, même si elle vient perturber le compromis boiteux élaboré à l'Assemblée nationale au sein de la majorité pour fermer les yeux, momentanément, le temps du débat parlementaire, sur une irrecevabilité à condition de pouvoir s'assurer qu'ultérieurement l'inconstitutionnalité sera déclarée.

Les raisons qui nous conduisent à refuser cette révision constitutionnelle sont nombreuses. Nicole Bricq et Yves Daudigny y reviendront tout à l'heure. Je souhaite, en ce qui me concerne, évoquer les rôles respectifs du constituant, de la majorité et du Conseil constitutionnel.

Si les conditions d'adoption d'une loi de révision de la Constitution sont plus sévères que celles qui sont requises pour les lois ordinaires ou organiques – une majorité des trois cinquièmes est nécessaire –, c'est parce que la Constitu-

tion est la loi fondamentale qui s'impose à toutes les autres lois. Or, par le renvoi systématique à la loi organique pour préciser les conditions d'application des principes constitutionnels, le constituant abandonne son pouvoir à la majorité du moment, tout en laissant au Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi, le soin de décider si la loi organique correspond ou non aux principes posés par la Constitution, et ce sans aucune garantie quant au respect de l'esprit qui a animé le constituant.

Le risque de transformer *de facto* le Conseil constitutionnel en constituant est évident. Or ce n'est en aucune façon son rôle, même si cela peut être pour lui une tentation récurrente. Des exemples récents ne laissent aucun doute sur cette dérive.

Ainsi, la révision constitutionnelle proposée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a affirmé l'organisation décentralisée de la République et mis au cœur de la discussion le titre XII de la Constitution, consacré aux collectivités territoriales. Vous vous souvenez sans doute, mes chers collègues, de nos débats d'alors, et, sur ce thème, des sujets qui nous ont rapprochés ou séparés. Nous nous sommes accordés, sur toutes les travées du Sénat, pour affirmer qu'aucune collectivité territoriale ne pouvait exercer une tutelle sur une autre et que, dans cette perspective, toutes devaient bénéficier de l'autonomie financière.

En réalité, la loi organique votée par la majorité a tordu le cou au principe d'autonomie financière, qui, avec l'aval du Conseil constitutionnel, se trouve réduit de fait à la seule faculté, pour les collectivités territoriales, d'affecter librement des ressources octroyées.

**Mme Nicole Bricq.** Exactement !

**M. Bernard Frimat.** Si vous relisez les débats parlementaires sur cette révision constitutionnelle, vous constaterez que, à aucun moment, une telle issue n'avait été envisagée par le constituant. L'esprit de la révision n'a pas été respecté.

Le même scénario s'est répété en ce qui concerne le droit d'amendement, lors de la révision de 2008. Celui-ci, nous dit la Constitution dans son article 44, s'exerce selon les conditions fixées par les règlements des assemblées dans le cadre déterminé par une loi organique. Quelles assurances ne nous a-t-on pas données, dans le débat constitutionnel, sur le fait que cette formulation ne ferait courir aucun risque au droit d'amendement, qui était imprescriptible et constituait l'essence même de la fonction de parlementaire !

Là encore, la loi organique, toujours avec l'aval du Conseil constitutionnel, permet de restreindre le pouvoir des parlementaires. C'est le règlement du Sénat, mes chers collègues, qui, grâce à un travail commun et non partisan, a sauvé l'essentiel. C'est pourquoi le Sénat est resté la chambre où l'on débat démocratiquement, ce qui n'est, hélas, pas toujours le cas à l'Assemblée nationale. En l'espèce, c'est notre règlement qui nous protège des dangers potentiels de la loi organique.

En conséquence, vous comprendrez notre méfiance devant une révision qui, après avoir créé les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, renvoie à la loi organique le soin d'en préciser le contenu.

De quelles garanties disposons-nous sur le contenu réel de la loi organique ? Il n'y en a aucune ! Vous nous demandez donc un chèque en blanc, ce qui ne manque pas d'humour quand on veut maîtriser les dépenses publiques...

**M. François Marc.** Très bien !

**M. Bernard Frimat.** De plus, le Conseil constitutionnel, dont le rôle a déjà été considérablement amplifié par l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, est-il réellement en état d'exercer cette nouvelle mission de contrôle des lois de finances ?

**Mme Nicole Bricq.** Non !

**M. Bernard Frimat.** Peut-il raisonnablement juger de la conformité d'une prévision macroéconomique et des hypothèses de croissance sans être directement partie prenante au choix politique effectué ?

**Mme Nicole Bricq.** Absolument !

**M. Bernard Frimat.** À cet empilement constitutionnel de lois-cadres, de lois de finances, de lois de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement veut ajouter l'instauration d'un monopole de ces mêmes lois sur tout ce qui traite de la fiscalité. Le rapport de la commission des lois constitue, à l'égard de ce monopole, un réquisitoire implacable.

Nous franchissons encore un degré dans votre vision du parlementarisme rationalisé, pour en arriver au parlementarisme caporalisé et à une nouvelle dégradation du bicamérisme.

En instaurant un monopole, ce qui est un comble pour les thuriféraires de la libre concurrence, vous privez les parlementaires de leur droit d'initiative.

**Mme Nicole Bricq.** Ils vont le faire !

**M. Jean-Pierre Bel.** Ils en sont capables !

**M. Bernard Frimat.** Il ne sera en effet plus possible de proposer ou d'examiner une quelconque réforme, dans quelque domaine que ce soit, en envisageant, dans un souci de cohérence, ses implications financières ou fiscales. Celles-ci devront être examinées séparément, au moment du vote de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, hormis la commission des finances et, pour partie, celle des affaires sociales, toutes les commissions seront privées de toute vision d'ensemble. Elles ne pourront intervenir sur les questions financières concernant leurs compétences que pour avis.

**M. Yvon Collin.** Eh oui !

**M. Bernard Frimat.** La commission compétente au fond sera la commission des finances.

N'oublions pas, mes chers collègues, que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont toujours d'origine gouvernementale et que, en conséquence, c'est toujours le seul Gouvernement qui aura l'initiative de toutes les mesures fiscales, de toutes les modifications des cotisations sociales.

De plus, comme l'Assemblée nationale dispose – et nous ne le contestons pas – d'une priorité absolue pour l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, le Sénat ne pourra plus jamais engager de réflexion sur une quelconque réforme de la fiscalité ou de la protection sociale. Comment concilier ce qui sera devenu la nouvelle règle constitutionnelle avec la priorité constitutionnelle donnée au Sénat pour l'examen des textes concernant les collectivités territoriales et leur organisation ?

Si la révision est adoptée – mais nous savons tous qu'elle ne le sera pas (*Sourires.*) –, le Sénat sera dans l'impossibilité de prendre l'initiative de la si nécessaire réforme des finances des collectivités territoriales. Il sera soumis au bon vouloir du Gouvernement et n'abordera le sujet qu'après que l'Assemblée

nationale se sera livrée à une première lecture. Curieux destin pour une assemblée qui, de par la Constitution, assure la représentation des collectivités territoriales de la République ! Gigantesque affaiblissement du bicamérisme !

Le seul point qui, dans cette révision, peut recueillir notre accord, c'est la proposition, au travers de l'introduction d'un nouvel article 88-8 de la Constitution, que soit communiqué au Parlement le projet de programme de stabilité transmis à l'Union européenne. Encore faudrait-il que cela ne se limite pas à une simple transmission au Parlement, mais que ce texte soit soumis à son approbation !

Nous nous trouvons donc, mes chers collègues, devant une révision constitutionnelle qui, si elle devait être adoptée, aurait pour conséquence – excusez du peu ! – de dessaisir un peu plus le constituant de la réalité de son pouvoir, de priver les parlementaires de leur droit d'initiative législative au profit quasiment exclusif du Gouvernement, de transformer en commissions de second ordre toutes les commissions à l'exclusion de celle des finances, qui serait sacralisée comme lieu privilégié du débat parlementaire.

On est en droit de se demander si, poussant la logique de votre raisonnement à l'absurde, il ne serait pas nécessaire que le Sénat dans son ensemble devienne la commission des finances et que toutes les lois soient des lois de finances.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Inutile, la commission des finances de l'Assemblée nationale suffira !

**M. Bernard Frimat.** Ainsi, chaque sénateur pourrait avoir l'illusion, tout en ayant perdu son droit d'initiative, d'exercer sa fonction de parlementaire.

Nous ne rejoignons donc pas les rangs des fétichistes de la règle d'or, qui implorent que la Constitution les protège, eux-mêmes et le Gouvernement, contre leur incapacité à maîtriser la conduite de nos finances publiques.

Mes chers collègues, aucun instrument juridique, aussi sophistiqué soit-il, ne peut à lui seul garantir que la politique budgétaire choisie à un moment donné et consignée dans une loi-cadre soit la mieux adaptée pour répondre à des évolutions économiques complexes et mondiales. Il est nécessaire, pour pouvoir faire face à toute situation, que le Gouvernement conserve, à tout instant, sa liberté de proposition et le Parlement sa liberté d'approbation ou de refus. Le monde dans lequel nous vivons nous oblige à des adaptations permanentes et interdit d'enfermer l'action politique dans un carcan supposé représenter la vertu.

Si notre diagnostic de l'état de la France doit conduire à demander un effort particulier à nos compatriotes, il n'y a pas besoin, pour cela, de révision constitutionnelle. Il faut, en revanche, rechercher l'adhésion des Français, en leur démontrant que cet effort s'inscrit dans un contexte de justice sociale et fiscale et est nécessaire pour assurer l'avenir de leurs enfants.

**M. Guy Fischer.** Il y a de quoi faire !

**M. Bernard Frimat.** Plutôt que d'occuper le Parlement avec une révision constitutionnelle aussi inutile qu'inefficace, il serait préférable de nous proposer des mesures fiscales ou sociales qui s'inscrivent dans cette perspective.

La semaine prochaine, le Sénat discutera le projet de loi de finances rectificative tendant à abroger ce que vous présentiez hier comme un titre de gloire, à savoir le bouclier fiscal. Hélas ! vous profitez de l'occasion pour alléger l'imposition

des patrimoines les plus élevés. Qu'est devenue votre volonté de réduire les déficits publics et de maîtriser les finances publiques? (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*)

**M. Guy Fischer.** Tout cela sera jeté par-dessus bord!

**M. Bernard Frimat.** Elle s'est réfugiée dans la révision constitutionnelle, faute de trouver place dans votre politique.

**Mme Nicole Bricq.** Absolument!

**M. Bernard Frimat.** Nous ne nous prêterons pas à ce qui n'est en réalité qu'une mascarade visant à vous permettre de vous parer d'habits vertueux et de dissimuler ainsi la politique d'injustice sociale qui est la vôtre.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, nous n'approuverons pas la révision constitutionnelle. (*Très bien! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

**M. Aymeri de Montesquiou.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes parvenus en 2001 à surmonter les clivages politiques pour adopter à une très large majorité la loi organique relative aux lois de finances. Nous devons ensemble, de nouveau, préserver les générations à venir par la réforme majeure qui nous est soumise aujourd'hui.

Voilà trente ans, qui aurait pu imaginer une telle dégradation de nos déficits et de notre dette publics, amplifiée par la dernière crise? Elle a atteint un seuil si critique que des mesures drastiques s'imposent. Michel Camdessus a raison de l'affirmer: « Nous avons tous besoin de règles pour soutenir notre vertu. » Il manque un instrument juridique s'imposant aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, lois « jumelles » qui garantissent le respect d'une trajectoire de retour vers l'équilibre budgétaire. La consécration de l'équilibre des finances publiques comme principe constitutionnel, norme suprême s'imposant à toutes les autorités, est l'aboutissement de cette réflexion.

Une révision constitutionnelle n'est jamais anodine. Ce texte exprime l'engagement européen du Président de la République, pris lors du Conseil européen du mois de mars dernier dans le cadre du « Pacte pour l'euro plus ». Notre crédibilité à l'égard de nos partenaires européens et sur la scène internationale est liée au succès de nos réformes, que les agences de notation scrutent sans bienveillance. On peut juger cette situation exaspérante, révoltante, mais les taux d'intérêt de notre dette dépendent de leur appréciation.

La dissimulation de la réalité, les prévisions trop optimistes présentées à la Commission européenne, jamais vérifiées à l'échelon national, devraient désormais appartenir au passé. L'article 12 de ce projet de loi constitutionnelle introduit un contrôle parlementaire assorti d'un vote sur nos engagements européens, s'inscrivant dans un programme de stabilité. Je me réjouis de cette consultation parlementaire préalable à la remise du projet de programme de stabilité aux autorités communautaires, mais je soutiens la proposition de résolution du président de la commission des finances, M. Jean Arthuis, et du rapporteur général de la commission des finances, M. Philippe Marini, car elle permettra un contrôle plus précis et plus efficace de la mise en œuvre dudit programme.

Le rapport Camdessus a inspiré ce texte, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 en est la « répétition générale ». C'est elle qui a introduit la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Des hypothèses économiques prudentes sous-tendent ce projet de loi. J'ai toujours exprimé la conviction que les prévisions de croissance devaient être le plus modestes possible, en soulignant que, si elles étaient dépassées, nous pourrions affecter le surplus au remboursement de la dette, qui est prioritaire. J'avais même proposé de retenir pour hypothèse de base du projet de loi de finances une croissance zéro.

Or le Gouvernement a toujours présenté un scénario trop optimiste, le revoyant ensuite systématiquement à la baisse, avec les difficultés financières, administratives et politiques que cela induit. Pourquoi ne pas confier à un organisme indépendant, à l'image du Bureau central de planification néerlandais ou de l'*Office for budget responsibility* britannique, le soin d'établir l'hypothèse de croissance? La Cour des comptes pourrait tenir ce rôle.

La sincérité des prévisions sera le socle des lois-cadres d'équilibre des finances publiques créées par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle. Celui-ci instaure également, et c'est essentiel, le monopole des lois financières sur les prélèvements obligatoires. Cet article provoque une forte émotion au sein des commissions permanentes, qui se sentent dépossédées de leur droit d'amendement. Il faut donc souligner que tout parlementaire conservera bien sûr la possibilité de déposer des amendements sur les projets de loi financière. Je ne peux que me réjouir de cette rationalisation, qui met fin à une dispersion des dispositions fiscales et sociales nuisible à la cohérence et à la lisibilité de notre politique de prélèvements obligatoires.

Ce monopole est déjà respecté par l'ensemble des ministres, en application de la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010. Pour sa mise en cohérence, un autre défi nous attend, celui de la suppression des niches fiscales et sociales: monsieur le ministre, quelle est votre stratégie à cet égard?

L'anticipation du dépôt des projets de loi financière, corollaire de ce monopole, facilitera leur examen par le Parlement, et principalement par l'Assemblée nationale, première chambre saisie de ces textes.

Les lois-cadres couvrent *a priori* une période d'au moins trois ans, mais leur portée peut aller jusqu'à, par exemple, la législature entière. Elles peuvent aussi être « glissantes » et être prolongées d'un an. Monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, comment s'articulera concrètement ce « glissement », sans dérapage bien sûr? Monsieur le ministre, à quel moment interviendra le vote?

Je souscris pleinement à ce projet de loi constitutionnelle visant à rendre contraignant le principe de l'équilibre des finances publiques. Je reprendrai à mon compte cette phrase d'Édouard Herriot: « L'utopie est une réalité en puissance. » En l'occurrence, cette « règle d'or » sera peut-être bientôt une norme du droit positif.

Pourtant, je dois avouer que subsistent des interrogations sur les nombreuses lois organiques qui devront suivre la révision constitutionnelle pour donner corps à cette réforme, s'agissant en particulier des sanctions que pourra prononcer le Conseil constitutionnel.

Pour conclure, je fais mienne cette réflexion du rapporteur général de la commission des finances, Philippe Marini, selon laquelle une assemblée parlementaire « est un lieu où l'on prend des responsabilités, et l'on ne peut le faire que par un vote ».

Je voterai donc ce projet de loi constitutionnelle qui, au-delà de la technicité de ses dispositions, pose un principe sage et responsable, qui tiendra lieu de garantie pour les générations futures. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Patrice Gélard.

**M. Patrice Gélard.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes confrontés, depuis plus de trente ans, à des déséquilibres budgétaires de grande ampleur. Le budget de la nation a drainé, toutes ces années, un endettement qui s'accroît, ce qui reporte la charge sur les générations futures.

Cessons donc la course effrénée à l'endettement ! Au-delà de l'objectif que le Président de la République s'est fixé voilà quatre ans, il s'agit d'un engagement vertueux, fort, pour notre pays et les générations à venir.

C'est l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics, notamment en période de croissance, qui a conduit aux déséquilibres budgétaires actuels. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes engagés devant les Français à inscrire une règle d'or qui interdirait tout déficit budgétaire en dehors des dépenses d'investissement. Mais, avec la crise, qui a fait exploser le déficit budgétaire et la dette publique de la France, l'idée a pris du temps à mûrir. Pourtant, la constitutionnalisation de la règle d'or pourrait contribuer au redressement de nos finances publiques.

Ces contraintes sont désormais défendues à l'échelon européen. Les autorités estiment en effet qu'elles aideront à réduire les déficits et donc à consolider une zone euro actuellement en proie à une crise de confiance liée aux problèmes de financement de certains de ses membres.

Nous souffrons d'un problème structurel pour maîtriser nos comptes sur le moyen terme. Or la maîtrise de notre endettement et le retour à l'équilibre de nos finances publiques constituent non seulement une nécessité économique, mais également un impératif moral si nous voulons préserver notre liberté de choix pour la préparation de l'avenir, protéger notre modèle social et garantir notre souveraineté.

Cette situation appelle donc une amélioration de la gouvernance de nos finances publiques.

Vous vous êtes engagé, monsieur le ministre, à respecter la trajectoire de déficits publics inscrite dans la loi de programmation des finances publiques – 6 % en 2011, 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013 –, quelles que soient les conditions économiques. C'est une trajectoire ambitieuse, peut-être réalisable, comme vous nous l'avez d'ailleurs démontré. Il est donc de notre devoir de soutenir la démarche engagée par le Gouvernement et le Président de la République.

La véritable question est aujourd'hui centrée, non pas sur l'objectif, mais sur la méthode. Vous nous proposez ainsi d'inscrire dans notre Constitution trois séries de dispositions de nature à modifier de manière radicale la gouvernance de nos finances publiques.

Tout d'abord, le projet de loi constitutionnelle tend à créer un instrument juridique nouveau, à savoir les lois-cadres d'équilibre des finances publiques – je n'apprécie pas vraiment cet intitulé, les lois-cadres ayant laissé un assez mauvais souvenir sous la IV<sup>e</sup> République –, dont les dispositions auront pour objectif, à un horizon pluriannuel défini,

d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois-cadres pluriannuelles s'imposeront aux textes financiers ordinaires annuels.

Ensuite, le texte vise à assurer juridiquement le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale afin de régir le domaine de la fiscalité et celui des recettes de la sécurité sociale. Son objet est d'éviter la dispersion des dispositions fiscales et sociales dans l'ensemble des textes législatifs, qui nuit à la cohérence globale de la stratégie budgétaire.

Enfin, vous proposez d'inscrire dans la Constitution le principe d'une transmission systématique au Parlement du projet de programme de stabilité avant qu'il ne soit adressé à la Commission européenne dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 avait déjà posé quelques jalons : l'article 34 de la Constitution prévoit désormais que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation répondant à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces lois de programmation préfigurent ce que pourraient être les lois-cadres en fixant, sur une période triennale, les plafonds globaux, par mission, des dépenses de l'État ainsi que l'impact annuel minimum des mesures nouvelles en recettes.

Cependant, vous souhaitez que nous franchissions une étape supplémentaire en inscrivant dans la Constitution le principe et les modalités institutionnelles d'un retour durable à l'équilibre des finances publiques. Il s'agit de mieux prendre en compte les échéances auxquelles nous devons faire face, notamment vis-à-vis de nos partenaires européens.

Nous souscrivons à l'idée que la Constitution ne se limite pas à organiser le fonctionnement de nos institutions, mais qu'elle est aussi l'expression du pacte social, comme M. le garde des sceaux nous l'a rappelé. Cette conception nous permettrait d'inclure dans la Constitution ce qu'on a appelé, à une certaine époque, les normes optatives, d'après les termes mêmes du professeur André Hauriou, qui, je le rappelle, fut également sénateur.

L'un de nos voisins et partenaires, l'Allemagne, a inscrit dans sa Constitution un calendrier de retour à l'équilibre budgétaire. Il s'agit aujourd'hui de nous engager, non pas dans une voie commune, mais dans une démarche parallèle afin de préserver notre modèle social et notre souveraineté pour les générations futures.

Je souhaite maintenant revenir sur plusieurs aspects du projet de loi constitutionnelle qui ont un impact important sur le fonctionnement du Parlement.

Il convient de rappeler ce que dit la Constitution en ce qui concerne les droits du Sénat. Ainsi, aux termes de l'article 39, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. L'article 72-2 dispose, quant à lui, que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes.

Dès lors, il est difficile d'imaginer comment le Sénat pourrait discuter de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales, tandis que l'Assemblée nationale légiférerait simultanément sur les finances locales. Il y a là un problème compliqué à résoudre. J'espère que nous trouverons une solution au cours de notre débat.

N'oublions pas non plus que, à l'occasion des réformes de retraites, de la justice, de la politique environnementale ou de la recherche, il n'est pas possible d'aborder la question des moyens séparément du fond. Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale devront-elles comprendre une série de dispositions complétant les réformes adoptées en cours d'année ?

Je sais que cette question a été longuement débattue en commission des lois. Je tiens d'ailleurs, en cet instant, à saluer son travail, sous l'autorité de Jean-Jacques Hyest, lequel a su nous proposer des solutions juridiquement valables et financièrement réalistes. Le sujet est d'autant plus important pour le Sénat que toute modification de l'article 39 et de l'article 72-2 de la Constitution aboutirait à une diminution de ses pouvoirs et donc à une transformation non désirée de la Constitution.

Le deuxième point que je souhaite aborder concerne le contrôle du respect du monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, qui ne figurait pas dans le texte initial du Gouvernement. Du fait de leur nature, les lois-cadres seront soumises avant leur promulgation à un contrôle systématique du Conseil constitutionnel. Celui-ci vérifiera leur conformité non seulement à la Constitution, mais aussi à la loi organique qui devra préciser les modalités de vote, leur contenu et les conditions de modification.

Nos collègues députés ont complété ce dispositif en portant une atteinte indéniable, comme l'a dit M. Hyest, aux travaux parlementaires. C'est pourquoi nous soutenons les propositions de la commission des lois en la matière, qui reviennent sur les mesures adoptées par l'Assemblée nationale.

Enfin, le texte prévoit que le Parlement votera sur le projet de programme de stabilité, sans avoir participé à son élaboration et sans que ce vote aboutisse à un texte engageant le Gouvernement. La solution proposée par la commission des lois d'ouvrir la discussion à toutes les commissions intéressées en permettant à une ou plusieurs commissions permanentes d'émettre un avis nous semble être équilibrée, le projet de programme de stabilité étant susceptible d'avoir des effets sur les finances de l'État, comme sur celles des collectivités territoriales et sur les comptes sociaux.

À ce stade, je forme le vœu que la Haute Assemblée ait une attitude responsable durant nos travaux et qu'elle élabore enfin un outil qui concilierait respect de l'initiative parlementaire et retour à l'équilibre budgétaire. La règle d'or que nous allons instituer à travers cette révision constitutionnelle est, certes, une règle contraignante, mais elle ne remplacera jamais le volontarisme politique pour réaliser les efforts nécessaires en matière de rigueur budgétaire. Il appartient à chacun de faire preuve de responsabilité !

Ces remarques étant faites, c'est donc sans surprise que je vous annonce d'ores et déjà que le groupe de l'UMP soutiendra l'initiative courageuse et ambitieuse que constitue ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Zocchetto.

**M. François Zocchetto.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, une crise d'un type nouveau déstabilise des gouvernements et fait souffrir bien des peuples, depuis plus d'un an maintenant. Celle-ci porte un nom : il s'agit de la crise de la dette souveraine. Aujourd'hui, plus aucun pays de l'OCDE ne semble protégé ou à l'abri d'une telle conflagration.

La note de la dette grecque a encore été abaissée hier et se situe désormais à l'un des niveaux les plus faibles du monde. Mais la Grèce n'est pas seule ! Le Portugal y a perdu son précédent gouvernement ; l'Espagne et l'Italie sont fragilisées ; les États-Unis eux-mêmes risquent de voir leur note dégradée dans les prochains mois.

Nous avons consenti des efforts budgétaires importants dans le cadre des plans de relance pour faire face à la crise. Une partie de la perte de confiance vient d'ailleurs de ces efforts, mais cela ne saurait faire oublier que nous vivons au-dessus de nos moyens et que la France accuse un déficit structurel trop élevé depuis trop longtemps.

C'est dans ce contexte de risque et d'incertitude que le Gouvernement a annoncé vouloir inscrire dans la Constitution une « règle d'or » des finances publiques.

Les sénateurs du groupe de l'Union centriste se félicitent d'un tel projet, qui rappelle en grande partie les propositions que les centristes avaient avancées lors de la précédente campagne présidentielle. Je veux d'ailleurs affirmer devant vous l'unanimité des membres de mon groupe pour ériger en objectif prioritaire la lutte contre les déficits et pour la réduction de la dette. Je ne suis pas certain qu'une telle unanimité se retrouve dans tous les groupes. Je suis même parfois inquiet d'entendre les discours de certains de nos collègues, sinon au Sénat, du moins dans d'autres lieux, qui ne semblent pas avoir pris la mesure de la situation actuelle.

Le projet de loi constitutionnelle est avant tout un signal, qui est d'autant plus fort qu'il est envoyé aux marchés financiers à un moment où notre dette à court terme arrive à échéance et que nous avons participé, sur le plan européen, à la promotion et à la diffusion des « règles d'or » parmi les États membres.

Alors que faire à une époque où les États ne disposent plus de la même latitude dans la gestion de leurs finances publiques ? Faut-il attendre l'inflation, comme nous venons d'attendre la pluie ? Non ! Ce n'est pas l'inflation qui nous permettra d'apurer nos dettes.

Faut-il attendre une restructuration qui nous imposerait l'ingérence d'autorités internationales pour définir notre politique économique ? Certainement pas ! Je ne peux pas vouloir pour la France ce qui se passe actuellement dans d'autres pays.

Faut-il espérer une sortie de l'euro et un retour à une monnaie nationale ? Je ne m'étendrai pas sur le sujet, tant nous, centristes, sommes convaincus que les conséquences d'une telle mesure seraient catastrophiques.

Il nous faut donc regarder la réalité en face et adopter, pour commencer, le principe des lois-cadres. Je crois qu'il revient à chaque État européen de définir les modalités des lois-cadres qu'il veut se voir appliquer dans le cadre des contraintes budgétaires.

Nous avons déjà expérimenté un certain nombre de lois de programmation budgétaire, mais celles-ci ont montré leurs limites. Le temps est donc venu d'inscrire les lois de finances annuelles dans un cadre pluriannuel contraignant.

J'en viens à la fameuse question du monopole fiscal, qui suscite tant de réactions au sein des commissions de nos deux assemblées.

Je profite de l'occasion qui m'est offerte par cette discussion générale pour adresser mes plus vifs encouragements aux uns et aux autres,...

**M. Jean Desessard.** Merci !

**M. François Zocchetto.** ... afin que nous parvenions à une position commune, consensuelle, qui pourrait – sait-on jamais ? – préfigurer un vote favorable au Congrès.

**M. Jean Desessard.** Ce sera dur !

**M. François Zocchetto.** Le monopole fiscal est, selon moi, un élément central de la stratégie d'assainissement des finances publiques, telle qu'elle est dessinée par le Gouvernement. Outre son avantage en termes de maîtrise du flux des recettes et des dépenses, cette règle sera un gage élémentaire de sécurité juridique pour les contribuables, qui trouveront ainsi davantage de lisibilité dans les textes financiers.

Aujourd'hui, force est d'admettre que les dispositions fiscales partent dans tous les sens.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Sûrement pas ! Les mesures fiscales vont toujours dans le même sens !

**M. Guy Fischer.** Toujours pour les riches !

**M. François Zocchetto.** Quelle est la meilleure solution ? Il me semble que c'est probablement celle qui a été élaborée, il y a quelques instants, lors de la réunion de la commission des lois.

Je fais partie de ceux qui soutiendront sans hésitation l'amendement présenté par le rapporteur Jean-Jacques Hystel, qui vise à ce que chaque texte ayant une incidence en matière de charges ou de recettes fiscales soit approuvé par une loi de finances. Devant une telle proposition, qu'il nous soit permis de nous interroger aussitôt : d'accord pour une loi de finances, mais sous quel délai ?

Je formule quelques espoirs pour qu'un délai contraignant puisse être trouvé. Pourquoi pas trois mois, comme d'autres le suggèrent également ? Ainsi l'exécutif aurait-il l'obligation de présenter un projet de loi de finances rectificative une fois par trimestre au minimum.

**M. Philippe Marini,** *rapporteur pour avis de la commission des finances.* Très bonne suggestion !

**M. François Zocchetto.** Je terminerai en évoquant une préoccupation que nous partageons tous ici en tant que sénateurs. Je veux évidemment parler du devenir des textes relatifs aux collectivités territoriales qui ont une incidence budgétaire en termes de recettes ou de charges fiscales.

Qu'advient-il de la priorité d'examen dont bénéficie le Sénat sur ces textes en vertu des dispositions constitutionnelles ? La réponse à cette question est selon moi toute simple : il suffit d'en rester aux modalités actuelles ; nous continuerons naturellement à être les premiers saisis des textes concernant les collectivités territoriales, quand bien même y figureraient des dispositions à caractère budgétaire.

Telles sont les quelques orientations que l'Union centriste souhaite voir étudiées au cours de notre débat. Au nom de mon groupe, je tiens à remercier le rapporteur et les rapporteurs pour avis, car ils ont permis, ne serait-ce qu'il y a quelques heures, de faire avancer ce débat si important pour nous-mêmes et, surtout, pour les générations à venir. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.)*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Mais bien sûr...

**Mme la présidente.** La parole est à M. Guy Fischer.

**M. Guy Fischer.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques dont nous débutons

l'examen aujourd'hui est en réalité bien mal nommé. En effet, il s'agit moins de garantir l'équilibre des dépenses publiques que de basculer dans un ultralibéralisme contraire à notre pacte républicain.

Certains ont dénoncé, à raison, le fait que ce texte faisait de la politique de rigueur, pour ne pas dire d'hyper-austérité, que vous menez depuis des années un principe à valeur constitutionnelle. Oui, vous pérennisez ainsi l'hyper-austérité par la mise en place d'un carcan des plus contraignants !

**M. Jean Desessard.** Voilà !

**M. Guy Fischer.** Si cela se confirme, il convient d'apporter, me semble-t-il, une précision de taille : le projet de loi constitutionnelle ne constitue pas un objectif en soi, il n'est que la conséquence de votre politique.

Le but est bien, mes chers collègues, de basculer d'une république sociale vers une république ultralibérale, dans laquelle le champ d'intervention de l'État serait réduit aux seules compétences régaliennes, laissant ainsi les marchés financiers et les spéculateurs libres d'imposer leurs règles, contre l'intérêt des peuples.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Eh oui !

**M. Guy Fischer.** Vous prenez votre revanche sur le Conseil national de la Résistance, le CNR, dont la création vous fut imposée par les circonstances historiques. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, parce que le pays était à reconstruire, parce que le paysage politique avait été bousculé par la collaboration et parce que le peuple de France voulait se retrouver, votre famille politique n'avait pas eu d'autres choix que de travailler à la réalisation du programme élaboré par le CNR.

Aujourd'hui, vous lui tournez définitivement le dos.

Par voie de conséquence, ce sont ceux que le programme du CNR voulait protéger – les salariés, les précaires, les retraités – qui paieront les frais de votre politique. De fait, tel est déjà le cas !

En prenant prétexte des déficits de la sécurité sociale, vous imposez, année après année, des mesures qui ont toujours pour effet de réduire les droits et la protection de nos concitoyens.

Cela prend la forme de déremboursements massifs de médicaments, alors que, dans le même temps, vous autorisez la vente de médicaments qui ne présentent aucun intérêt thérapeutique mais qui permettent aux laboratoires d'engranger des dividendes colossaux.

Cela prend également la forme de la fermeture des hôpitaux de proximité, au grand bonheur des cliniques privées commerciales, qui bénéficient déjà de la tarification à l'activité, la T2A, et de la privatisation des missions de service public.

Cela prend encore la forme des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, ce qui entraîne, de l'avis même de la Cour des comptes, la précarisation d'un nombre toujours plus important de salariés.

Demain, cette rigueur prendra la forme du recours aux assurances privées commerciales dans le cadre de la perte d'autonomie, pour la plus grande satisfaction des groupes mondiaux d'assurance.

Votre politique en la matière obéit à une règle : organiser sciemment, méthodiquement, l'appauvrissement, la réduction drastique des comptes sociaux pour justifier les reculs en

matière de protection sociale et rendre crédible la transformation de la sécurité sociale en un mécanisme aux prestations réduites et réservées aux plus pauvres des plus pauvres.

Pourtant, une autre solution existe. Elle réside dans un changement radical de politique reposant sur un financement pérenne de la sécurité sociale. En 2009, année de crise, 105 milliards d'euros ont été distribués par les entreprises pour rémunérer le capital, sous la forme de dividendes notamment.

**M. Jean Desessard.** Eh oui !

**M. Guy Fischer.** Cela représente un doublement en dix ans en euros constants et un détournement structurel des richesses de 2,4 points de PIB par rapport à la moyenne de la décennie 1991-2000.

La solution que vous refusez porte un nom : une plus juste répartition des richesses. Si vous n'en voulez pas, c'est parce que vous devez, coûte que coûte, protéger les intérêts des plus riches, des actionnaires, des boursicoteurs, c'est-à-dire les intérêts de la minorité contre les besoins de la majorité de nos concitoyens.

Il faut avoir le courage de le dire : si ce projet de loi était adopté, si, par malheur, le Congrès devait se réunir et l'entériner, les décisions économiques, fiscales et sociales seraient prises non plus au Gouvernement, ni au Parlement ni même à la Commission européenne, mais directement au sein des conseils d'administration des grandes multinationales cotées en bourse. Ce sont en effet à elles que profite le pacte de compétitivité, que l'on devrait plutôt qualifier de « pacte antisocial », tant les conséquences désastreuses qui en découlent sont grandes. Ce pacte produira une baisse généralisée des salaires à raison de la suppression de leur indexation sur l'inflation. Il entraînera une chute considérable du niveau des pensions de retraite, avec l'instauration de régimes de retraite fondés sur les comptes notionnels, et il conduira à la destruction massive d'emplois, notamment au sein des trois fonctions publiques.

Le postulat même de ce pacte de compétitivité, dont l'interdiction constitutionnelle des déficits prend corps dans ce texte, repose sur l'idée selon laquelle ce qui ne fonctionne pas aujourd'hui, ce qui nuit au développement économique des entreprises, ce sont les mesures de protection sociale, à commencer par celles concernant le droit du travail, la retraite et la santé.

Pour les libéraux qui sont à la manœuvre, l'appétit sans fin des actionnaires exigeant toujours plus de rentabilité n'est pas en cause. En lieu et place d'une réduction des milliards d'euros de dividendes qui sont aujourd'hui distribués aux actionnaires au détriment de la recherche, de l'innovation et de l'emploi, l'institut patronal Coe-Rexecode propose – écoutez bien ! – une baisse de 5 % à 10 % des coûts de production pour l'industrie sur notre territoire par le biais d'une mesure de réduction des charges pesant sur le travail,...

**M. Thierry Foucaud.** C'est vrai !

**M. Guy Fischer.** ... suggérant tout simplement que ce soient les ménages, c'est-à-dire les salariés, qui compensent la différence.

**M. Jean Desessard.** Comme d'habitude !

**M. Guy Fischer.** Non contents de faire supporter une première fois votre politique par les salariés, en réduisant le champ des solidarités et les salaires, vous les faites payer une seconde fois, en leur transférant les charges des entreprises. Il ne faudra sans doute pas attendre longtemps pour que vous

proposiez la création d'une TVA sociale – n'est-ce pas, monsieur Arthuis ? –, laquelle pourrait coûter plus cher aux foyers que ce que rapporterait la prime de 1 000 euros, dont seule une poignée de salariés pourrait bénéficier.

Enfin, ce pacte de compétitivité, négocié au sein de la Commission européenne, autrement dit au sein de l'une des instances les moins démocratiques qui soient, porte atteinte à notre modèle démocratique.

La Commission, en imposant le « semestre européen » et en obtenant des États membres qu'ils consentent à adopter de nouvelles règles en matière de réduction des déficits, est, de fait, devenue le véritable décideur des politiques sociales de notre pays.

Nous dénonçons avec force l'instauration de ce gouvernement économique au service de la compétitivité des entreprises européennes – sous-entendu, des actionnaires avant tout –, qui méprise le droit de nos concitoyens à décider, au travers de leurs représentants, du modèle économique dont ils veulent se doter.

Le groupe CRC-SPG, considérant que les peuples non seulement de France, d'Allemagne, d'Espagne, de Grèce, mais aussi d'Irlande et du Portugal ont déjà trop payé pour une crise dont ils ne sont pas responsables, votera contre le projet de loi constitutionnelle ! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gérard Cornu. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Gérard Cornu.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui part d'un constat simple : notre pays ne peut plus vivre à crédit. Depuis près de quarante ans, le Parlement vote en effet des budgets en déficit.

**M. François Marc.** Avec des cadeaux par milliers !

**M. Bernard Frimat.** Arrêtez donc de les voter !

**M. Gérard Cornu.** Cette situation n'est plus tenable ! Les événements survenus récemment en Grèce ou au Portugal doivent nous interpeller et nous rappeler la précarité de la situation financière de notre pays.

Ce texte est donc particulièrement bienvenu. À cet égard, je souhaite saluer l'initiative du Gouvernement, qui s'est appuyé très largement sur les travaux du groupe de travail présidé par Michel Camdessus.

Le projet de loi constitutionnelle a pour objectif de tracer la route du retour à l'équilibre des comptes publics. Sa proposition phare est l'institution des lois-cadres d'équilibre, nouvelle catégorie de lois visant à assurer une réelle discipline budgétaire.

Comme l'indiquait l'excellent rapporteur général de la commission des finances, Philippe Marini, dans son rapport d'information de 2011 sur le projet de programme de stabilité, aucune des programmations budgétaires récentes n'a été respectée. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

En instaurant des lois-cadres d'équilibre qui s'imposeront aux lois de finances, nous mettrons en place un dispositif coercitif facilitant le retour à l'équilibre des finances publiques.

En parallèle de la création de cette nouvelle catégorie de lois, le projet de loi constitutionnelle consacre le monopole des lois financières en matière de prélèvements obligatoires.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale ne me paraît pas acceptable sur ce point. L'institution de ce monopole n'est, selon moi, nullement justifiée par l'objectif de maîtrise des déficits publics. En outre, si nous adoptons un tel dispositif, nous risquerions de porter atteinte aux droits du Parlement, autrement dit, mes chers collègues, à nos propres prérogatives.

Deux aspects du monopole me semblent particulièrement problématiques.

Premier aspect : le monopole nuirait fortement à la cohérence de nos débats. Comment débattre de façon cohérente s'il n'est plus possible de discuter, dans un même texte, des aspects techniques d'une réforme et de son volet financier ?

Je prends un exemple : en 2010, j'ai eu l'honneur d'être rapporteur du projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. Celui-ci comprenait un article précisant les modalités de financement des chambres de commerce et d'industrie.

**M. Jean-Jacques Hyest**, rapporteur de la commission des lois. Eh oui !

**M. Gérard Cornu**. Il s'agissait d'un volet essentiel du texte, indissociable de la réforme car s'inscrivant totalement dans la logique de rationalisation du réseau.

Il aurait été impossible de discuter de façon cohérente de l'ensemble de la réforme si le monopole avait existé. À l'époque, le problème fut résolu en saisissant pour avis la commission des finances, qui a tout naturellement traité du volet budgétaire.

Autre exemple : le Parlement a adopté définitivement, en février 2010, une proposition de loi relative au service civique de notre collègue Yvon Collin, ici présent. Cette proposition visait, pour reprendre les termes de la commission de la culture, à « faire du service civique une étape naturelle dans la vie des jeunes ». Y figurait une disposition tendant à ne pas soumettre l'indemnité versée à la personne effectuant un volontariat de service civique à l'impôt sur le revenu.

**M. Jean-Jacques Hyest**, rapporteur. Mesure fiscale !

**M. Gérard Cornu**. Avec le monopole, une telle disposition n'aurait pu être adoptée dans le cadre d'une proposition de loi.

**M. Yvon Collin**. En effet !

**M. Gérard Cornu**. J'en viens, mes chers collègues, au second aspect du monopole qui ne peut nous laisser insensibles : la place du Sénat dans l'équilibre des institutions.

Je rappellerai à mon tour l'acquis de la révision constitutionnelle de 2003 : la reconnaissance de la primauté de la Haute Assemblée en matière de collectivités territoriales. Ainsi, aux termes du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ». Qu'advierait-il de cette disposition si le monopole était institué ?

Les textes relatifs aux collectivités territoriales comportent très souvent des dispositions financières. Avec le monopole, ces dispositions ne pourraient plus figurer dans un projet de loi ordinaire ; elles seraient alors examinées dans le cadre des projets de loi de finances, textes qui sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

Plus généralement, le monopole signifierait purement et simplement que l'aspect financier de toutes les réformes serait soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, en procédure accélérée. Cela représenterait une grave régression pour la Haute Assemblée et pourrait conduire, à terme, à ce qu'il en soit de même pour le volet technique des réformes.

Pour toutes ces raisons, j'espère que nous renoncerons au monopole des lois financières. Cette disposition donne en effet un goût amer à l'avancée très importante que constitue le projet de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

**M. Jean-Jacques Jégou**. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis plusieurs années, les rapports de la Cour des comptes nous alertent sur l'ampleur de nos déficits et de notre endettement publics ainsi que sur notre incapacité à les réduire, même durant les périodes de croissance. Compte tenu de l'état de nos comptes publics, de la crise économique et financière et de la crise de la zone euro, le rétablissement des comptes publics est devenu la principale priorité pour notre pays. Cette réforme constitutionnelle tendant à l'équilibre des finances publiques est, de fait, devenue indispensable.

Pour améliorer le pilotage et la gouvernance de nos finances publiques, il serait temps d'adopter des règles juridiques contraignant les gouvernements à atteindre l'équilibre des comptes publics.

Le constat est sans ambiguïté : depuis plus de trente ans, nous assistons à une dégradation continue des comptes publics, aggravée par la crise financière mondiale. Le dernier budget en excédent remonte en effet à 1975.

L'accumulation des déficits a conduit au creusement de la dette, de 21 % du PIB en 1978 à 82 % à la fin de 2010. L'encours de la dette a été multiplié par dix-huit.

Après plus de trente-cinq années de déficits cumulés, notre pays a dû affronter la crise économique dans une situation difficile, avec des finances publiques dégradées. La charge de la dette de l'État atteint désormais 45 milliards d'euros en 2011, ce qui en fait le deuxième poste budgétaire.

Si notre pays ne prend pas de mesure forte de rééquilibrage des comptes publics, le niveau de la dette pourrait atteindre cent cinquante points de PIB en 2050. Cet emballement de la dette, sur lequel Philippe Séguin nous alertait, réduit peu à peu les capacités d'action de notre pays ; l'augmentation de la dette entraîne une augmentation des charges d'intérêt, qui rend elle-même plus difficile la réduction du déficit.

Michel Camdessus a parfaitement résumé la situation : la France est confrontée au double handicap « d'une impuissance à s'arracher aux déficits publics et d'une dynamique perverse de l'endettement ». Si nous ne les affrontons pas vigoureusement, écrit-il, « ces deux phénomènes mineraient subrepticement notre capacité de riposte à une nouvelle crise de grande ampleur », obéiraient à terme la solidarité inter-générationnelle et menaceraient tant notre souveraineté que notre système de protection sociale.

La dégradation des comptes publics est autant due à une maîtrise insuffisante de nos dépenses qu'à des allègements d'impôts non gagés par des suppressions de dépenses équivalentes. Les déséquilibres actuels, conséquences des défaillances de gestions passées, obèrent durablement les capacités de réaction de la France face à de nouvelles crises ainsi que sa

marge de manœuvre. Le redressement des comptes publics est aujourd'hui indispensable. Le désendettement de l'État s'impose alors comme la clé du redressement de la France.

Nous sommes d'autant plus à l'aise avec cette réforme que le candidat centriste à l'élection présidentielle de 2007 a été le premier à défendre l'idée d'inscrire dans la Constitution l'interdiction pour un gouvernement de présenter un budget en déficit de fonctionnement, hors période de récession.

Si les modalités pratiques de la réforme présentée aujourd'hui diffèrent de ce que nous proposons à l'époque, celle-ci s'inscrit dans la même philosophie générale. Il est d'ailleurs regrettable que le Président de la République ait pris conscience si tardivement de la gravité de la situation de nos finances publiques, malgré les avertissements répétés de la Cour des comptes. Il aura donc fallu attendre la conférence sur le déficit en janvier 2010... Avec 150 milliards d'euros de déficit et 1 600 milliards d'euros de dettes, il était temps !

Certes, la maîtrise des déficits publics est une question de volonté politique. Mais, depuis vingt-cinq ans, tous les gouvernements se sont rendus coupables de ce laisser-aller. À défaut de volonté, nous devons nous donner tous les moyens pour mener la politique indispensable d'assainissement budgétaire, notamment en renforçant les dispositifs susceptibles de garantir que les choix effectués seront conformes à l'objectif de réduction des déficits.

Le mal français en matière de finances publiques vient principalement d'une mauvaise gestion des périodes de croissance. L'objectif principal du projet de loi constitutionnelle est de mettre fin à cette spécificité française, en contraignant le législateur et, surtout, le Gouvernement, à prévoir un effort prolongé de réduction du déficit public, notamment quand la croissance est forte.

C'est pourquoi nous sommes favorables à une règle budgétaire suffisamment contraignante pour préserver l'équilibre budgétaire, sans toutefois rogner les prérogatives de l'exécutif et l'initiative parlementaire. En s'imposant aux lois de finances et aux lois de financement annuelles, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, prévues par une disposition majeure du projet de loi constitutionnelle, répondent à cet objectif.

Selon nous, la loi organique introduisant les lois-cadres devra prévoir les dispositions les plus contraignantes possibles, à la fois pour les parlementaires et pour le Gouvernement, car ils ont fait preuve d'une faiblesse coupable en ne réduisant pas les dépenses et en ne garantissant pas les recettes fiscales. Or aucune amélioration ne peut être réalisée sans résorber l'écart permanent entre dépenses et recettes publiques.

Le dispositif des lois-cadres reprend, à raison, la gestion pluriannuelle des finances publiques prévue dans les lois de programmation des finances publiques. La pluriannualité est en effet un outil indispensable à l'assainissement des finances publiques. Compte tenu de la rigidité de la dépense, l'effort de réduction du déficit doit être planifié sur plusieurs années. Mais alors que l'examen des lois de programmation était purement formel, du fait de prévisions gouvernementales de croissance, de rentrées fiscales et de désendettement systématiquement surévaluées, la loi-cadre contient, quant à elle, des dispositions contraignantes.

La loi-cadre devra clairement préciser la trajectoire pluriannuelle de réduction des déficits en fixant, comme le propose le rapport Camdessus, des plafonds annuels s'appliquant aux dépenses de l'État et aux régimes obligatoires de base de la

sécurité sociale en volume et à périmètre constants ainsi que des objectifs annuels en matière de ressources publiques, afin d'éviter de rogner les recettes de l'État par la multiplication des dépenses fiscales.

Afin de donner sa pleine portée au dispositif, la loi-cadre devra également inscrire la date à laquelle l'objectif d'équilibre des comptes devra être atteint. Cela renforcera la crédibilité du processus de redressement des finances publiques, sans brider pour autant les nouvelles majorités qui pourraient réviser la date de retour à l'équilibre. Le législateur financier restera libre de déterminer le niveau des objectifs en dépenses et en recettes prévu dans la loi-cadre, pour s'adapter aux aléas conjoncturels.

En outre, il est important que les objectifs en dépenses et en recettes soient fongibles, afin qu'un effort moindre que celui prévu sur la dépense puisse être compensé sur la recette, et inversement.

Si nous approuvons la souplesse du dispositif, nous souhaitons que ses conditions de révision soient limitées aux cas de circonstances exceptionnelles et de changement de majorité, afin de renforcer le caractère solennel de la loi-cadre. Il en va aussi de la crédibilité des engagements pris par le législateur pour redresser les comptes publics.

S'agissant enfin du monopole fiscal des lois de finances, je souhaite rappeler que la fin de l'éparpillement des mesures fiscales est un élément essentiel d'un pilotage efficace des ressources publiques, en permettant une meilleure visibilité des mesures fiscales et du niveau des prélèvements obligatoires. C'est un facteur majeur de la protection des recettes.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, nous sommes favorables à ce projet de loi constitutionnelle. En le votant, nous aurons à l'esprit le mot de Pierre Mendès-France : « Les comptes en désordre sont la marque des nations qui s'abandonnent ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il n'a pas dit ça ! Il a dit qu'il fallait se préoccuper de l'emploi !

**M. Jean-Jacques Jégou.** Il est donc grand temps de remédier à notre situation ! (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et sur quelques travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Nicole Bricq.

**Mme Nicole Bricq.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, une réforme constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques interroge tout parlementaire, *a fortiori* lorsqu'il est membre de la commission saisie au fond ou de l'une des trois commissions saisies pour avis.

Vous prétendez, monsieur le ministre, chers collègues de la majorité, que le présent texte est fondamental. Si tel était le cas, une commission spéciale aurait été créée au Sénat et à l'Assemblée nationale et le Parlement aurait accompli un long travail préparatoire, comme en 2000, lorsqu'il s'était agi de réformer l'architecture budgétaire.

Il y a dix ans, la voie parlementaire avait été payante : après trente-deux tentatives inabouties, c'est notre travail fructueux qui a permis d'instaurer la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Chacun avait alors pu prendre ses responsabilités. Autre majorité, autres mœurs...

La méthode employée par ce gouvernement ne supporte pas la comparaison.

Les questions que peut susciter cet exercice, les membres de la commission des finances du groupe socialiste se les sont posées. Elles sont essentiellement au nombre de deux : le Gouvernement est-il crédible lorsqu'il propose une réforme constitutionnelle afin de garantir l'équilibre des finances publiques ? Est-il sincère lorsqu'il affiche sa volonté d'appliquer cette réforme ?

**M. Jean Desessard.** Non !

**M. François Trucy.** Si !

**Mme Nicole Bricq.** C'est peu dire que le passé ne plaide pas en faveur de la crédibilité du Gouvernement lorsqu'il veut imposer un nouveau corpus de règles aux parlementaires.

J'ai entendu les orateurs de la majorité répéter que nos finances publiques n'avaient pas été en équilibre depuis au moins trente ans.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Trente-cinq ans !

**Mme Nicole Bricq.** Mettre en avant cette durée permet de gommer quelques aspérités : l'une, très négative, à savoir que c'est le gouvernement Balladur qui a fait exploser la dette ; l'autre, plutôt positive, qui est que c'est le gouvernement Jospin qui a laissé les finances publiques en bon état. (*Eh oui ! sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Et la cagnotte ?

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** C'est votre lecture, ma chère collègue : vous portez des lunettes partisanses !

**Mme Nicole Bricq.** Les gouvernements qui se sont succédé depuis 2002 – notez qu'ils étaient tous de la même couleur politique –, en particulier celui qui est en place, ont fait exploser la dette. Celle-ci a été multipliée par deux. De plus, nous avons connu des déficits excessifs durant sept années consécutives.

La dette file allègrement pour s'établir aux alentours de 86 % du PIB. Quant aux déficits, ils ont atteint plus de 7 % à la fin de 2010.

Tous ces gouvernements ont multiplié les abandons de recettes fiscales. Celui qui est aux responsabilités actuellement ne rompt pas avec l'entrain caractéristique des gouvernements de droite depuis 2002. Ce sont ainsi entre 100 milliards d'euros et 120 milliards d'euros, soit six points de PIB, qui ont été dilapidés.

Le Gouvernement et la majorité n'ont pas respecté la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui prescrivait pourtant que les dépenses nouvelles devaient être gagées sur des recettes. On sait aujourd'hui ce qu'il en est du coût de la suppression de la taxe professionnelle – il atteint le double de celui initialement prévu ! – et de la funeste baisse de la TVA dans la restauration décidée, qui plus est, dans le cadre d'une loi ordinaire.

**M. Jean-Marc Todeschini.** Ils ont oublié !

**Mme Nicole Bricq.** Pour leur défense, le Gouvernement et la majorité invoquent la crise. Or la Cour des comptes a établi à un tiers l'impact de cette dernière sur les déficits. Nous connaissons encore un déficit structurel de 5 % !

Le Gouvernement s'appuie aujourd'hui sur le rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus. Il oublie que, auparavant, il y avait eu la commission Pébereau, mandatée en juillet 2005 par le ministre de l'économie et des finances, Thierry Breton, qui avait indiqué dans sa lettre de mission que, pour la première fois, l'impôt sur le revenu servirait à payer les intérêts de la dette.

En 2006, le rapport Pébereau avait émis un diagnostic clair et, je crois, partagé : pour réussir à nous désendetter, il est indispensable de ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires et de ne plus faire de nouvelles dépenses fiscales. Au lieu de cela, le candidat à la présidence de la République avait promis de baisser de quatre points les prélèvements obligatoires, promesse qu'il n'a pas tenue. Quant au gouvernement issu des élections de 2007, il a remis au placard le rapport et sacralisé les dépenses et exonérations improductives au travers du paquet fiscal créé par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « loi TEPA ».

Certes, à l'approche de l'élection présidentielle de 2012, le Président et son gouvernement détricotent le fameux paquet fiscal. Mais, en fait de rupture, ils creusent un gouffre dans nos finances publiques, nous privant de toute marge de manœuvre face à la crise pour en assurer la sortie. Je n'hésite pas à le dire : ils livrent la France, pieds et poings liés, aux marchés financiers,...

**M. Jean Desessard.** Eh oui !

**M. Jean-Marc Todeschini.** Ce n'est pas croyable !

**Mme Nicole Bricq.** ... qui ne croient pas plus que nous à la crédibilité de leurs initiatives. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder leur évolution dans la période récente.

La charge de la dette est estimée à 55 milliards d'euros par an.

**M. Jean Desessard.** Eh oui, 55 milliards !

**Mme Nicole Bricq.** À partir de 2013, elle sera équivalente au budget de l'éducation nationale, soit 60 milliards d'euros.

**M. Guy Fischer.** Elle risque d'être supérieure !

**Mme Nicole Bricq.** Cela en dit long sur la gravité des mauvais choix que vous avez effectués.

S'agissant du déficit, le premier trimestre de 2011 a connu un alourdissement par rapport au premier trimestre de 2010. M. le ministre nous dira sans doute qu'il opérera, avant la fin de l'année, les régulations nécessaires pour tenir la trajectoire.

Parlons justement de la trajectoire définie par le programme de stabilité adressé à la Commission européenne à la fin du mois d'avril dans le cadre du « semestre européen ».

Nous disposons désormais des recommandations de la Commission. Elles sont contestables dans la mesure où elles suggèrent des dispositions qui ne sont pas en phase avec la stratégie de croissance de l'Union européenne pour 2020. Nous déposerons donc dans les prochains jours, François Marc et moi-même, au nom du groupe socialiste, une proposition de résolution. En effet, je le rappelle, le pacte de stabilité, auquel les trajectoires nationales de finances publiques doivent se référer, est encore en débat entre la Commission de Bruxelles et le Parlement européen au moment où l'on nous demande – paradoxe du calendrier – d'adopter une nouvelle règle pour modifier la hiérarchie des normes, notamment financières.

La Commission n'est pas allée jusqu'à marquer sa défiance envers la stratégie du gouvernement français, mais elle a montré, comme nous, son incrédulité, certainement au regard des pratiques passées – je les ai rappelées –, et elle a fait part de ses doutes pour l'avenir. En clair, elle ne croit pas au scénario macroéconomique sur lequel repose la trajectoire de finances publiques de la France. Celle-ci sera toujours contestable dans la mesure où c'est le Gouvernement qui l'élabore à partir d'une philosophie et d'une stratégie politi-

ques. Il faudrait changer de méthode et adopter le principe d'une élaboration indépendante de l'hypothèse sur laquelle repose la loi de finances, et *a fortiori* la trajectoire budgétaire, comme le font depuis la fin de la guerre les Pays-Bas au travers du Bureau central de planification. Dans ce pays, personne, quelle que soit la majorité au pouvoir, ne conteste le travail de cet organisme et chaque parti qui ambitionne d'exercer les responsabilités soumet son programme à son évaluation.

Pour faire bonne mesure, puisque ce dispositif a été mis en place par un gouvernement travailliste, je prendrai un autre exemple – vous voyez que je ne suis pas sectaire, monsieur Marini. Le gouvernement de M. Cameron, conservateur s'il en est, a choisi – cela a même été la première mesure qu'il a prise – de créer un office de responsabilité budgétaire, qui est désormais chargé de l'élaboration de l'hypothèse macroéconomique sur laquelle reposent les prévisions budgétaires.

Pour nous, socialistes, compte tenu de nos fondamentaux, il est clair que le chemin d'une croissance solide passe par l'emploi, seul facteur susceptible de consolider la reprise. Le Gouvernement serait donc bien avisé de supprimer la dernière mesure qui subsiste du paquet fiscal, celle relative aux heures supplémentaires, dont le coût pour les finances publiques est de 4 milliards d'euros, charges sociales et exonérations fiscales comprises.

**M. Jean Desessard.** En effet, 4 milliards !

**Mme Nicole Bricq.** Il s'agit d'une véritable entrave qui empêche de revenir au niveau de l'emploi du premier trimestre de 2008, c'est-à-dire avant la crise. Si vous voulez donner un signal positif, agissez sans tarder !

Au lieu de cela, le Gouvernement continue de s'égarer dans des propositions coûteuses pour les finances publiques...

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** La révision constitutionnelle ne coûte rien !

**Mme Nicole Bricq.** ... et impuissantes à restaurer le pouvoir d'achat – je pense à la prime aux salariés – ainsi que la justice fiscale.

La justice fiscale, d'ailleurs, vous l'oubliez, puisque le projet de loi de finances rectificative que nous examinerons prochainement, s'il supprime le bouclier fiscal, qui coûte 700 millions d'euros, crée une dépense de 1,8 milliard d'euros avec l'allègement de l'ISF, sans que – j'ai bien suivi les débats à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre – le Gouvernement clarifie l'équilibre entre les dépenses et les recettes du dispositif sur la nouvelle imposition du patrimoine.

En clair, ce que je veux démontrer, c'est que vous nous proposez une loi d'airain, mais vous continuez à creuser le trou des finances publiques.

M. Marini estime que le projet de loi constitutionnelle est un « texte de procédure qui n'aborde pas les questions de fond ». Il a raison ! Il est vrai qu'il n'a toujours pas trouvé la réponse à une question essentielle, qui est de taille : si les prévisions macroéconomiques ne sont pas au rendez-vous, quelles mesures seront-elles prises ? Augmentera-t-on les prélèvements ou compressera-t-on les recettes, ou les deux ? Le sujet est tabou – nous l'avons compris – jusqu'au printemps de 2012.

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Il faudra voter un budget pour 2012 !

**Mme Nicole Bricq.** Faut-il rappeler que les termes du pacte de stabilité en débat entre la Commission de Bruxelles et le Parlement européen prévoient une économie pour la France de 20 milliards d'euros par an ?

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Tout à fait !

**Mme Nicole Bricq.** Du côté recettes ou des moindres dépenses, le débat sur les niches fiscales est renvoyé au projet de loi de finances pour 2012. C'est pourtant une préconisation de la Commission, qui observe que la France dispose de marges de manœuvre de ce côté-là.

On a pu constater l'émotion suscitée par la possibilité de supprimer l'ISF. Tous les *lobbies* sont venus dire que l'on pouvait supprimer cet impôt, mais qu'il ne fallait surtout pas toucher aux exonérations qui y étaient liées, autrement dit aux niches fiscales.

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Eh oui, l'extraordinaire est très français !

**Mme Nicole Bricq.** Si j'ai rappelé le contexte, c'est parce qu'il fait douter de la sincérité du projet de loi constitutionnelle. S'il s'était agi de faire converger notre législation vers la loi fondamentale allemande de 2009, on aurait pris le temps de réfléchir aux moyens d'action sur le déficit structurel, on aurait établi un calendrier – comme l'ont fait nos collègues allemands – et on aurait clarifié les modalités d'application et de contrôle.

La mission Camdessus a jugé qu'il n'était pas possible de définir ce qu'était un « solde structurel » ; elle a préféré à cette notion celle de « trajectoire d'ordre structurel », qui a pour conséquence de se concentrer sur les deux facteurs maîtrisables par l'État, donc imputables à des mesures discrétionnaires prises par lui. Nous adoptons donc, à l'inverse de notre principal partenaire, un critère purement national et de court terme. En fait de convergence, nous commençons par la divergence.

La référence à une « trajectoire structurelle » suppose la définition d'un « équilibre structurel » et, le cas échéant, d'un « solde structurel ». S'il s'agit d'éviter les dérogations au fil de l'eau, sauf en cas de circonstances exceptionnelles, il conviendrait de définir à quoi l'on déroge ! Pour l'instant, nous ne le savons pas.

Nous avons donc un « tunnel », c'est-à-dire un minimum de recettes – un plancher – et un maximum de dépenses – un plafond – qui devraient rectifier les écarts. Mais la définition des circonstances exceptionnelles est renvoyée à la loi organique, tout comme les modalités de compensation des écarts. On a beau nous dire qu'il y aura un compte de contrôle pour la correction des écarts, mais lui aussi est renvoyé à la future loi organique. Décidément, mes chers collègues, vous tirez beaucoup de chèques sur l'avenir...

On aurait pu penser que l'urgence requise pour l'examen du projet de loi constitutionnelle justifierait une action immédiate. Mais non, on verra tout cela après 2012 !

On aurait pu penser que la règle fixée justifierait l'accompagnement de modalités précises. Mais non, on verra après 2012 !

Nous sommes d'autant plus circonspects que la loi organique n'est même pas une garantie. Lors du débat sur les retraites, on a vu comment elle a été foulée aux pieds par le Gouvernement et la majorité quand il s'est agi de la mise à

contribution de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES ; on a allongé sa durée de vie sans apporter le gage de recettes afférentes.

Quant au monopole des lois de finances en matière fiscale, vous vous êtes tous exprimés, mes chers collègues de la majorité, contre le texte du Gouvernement. On a bien compris que la majorité allait aboutir à un compromis, dont on voit bien comment il se dessine : vous allez finalement faire un « monopole *light* »,...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Non !

**Mme Nicole Bricq.** ... mais vous allez quand même le faire.

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Mais vous y êtes favorable dans votre for intérieur !

**Mme Nicole Bricq.** À l'occasion de l'examen de ce texte, j'ai relu le compte rendu des débats qui s'étaient déroulés au Sénat lors de la réforme constitutionnelle de 2008. C'est assez cocasse...

M. Arthuis avait déposé un amendement visant à supprimer l'article 40 de la Constitution. Je ne reprendrai pas son argumentation, mais il énumérait tous les dispositifs dont un gouvernement dispose pour contraindre la majorité parlementaire à voter les textes qu'il propose.

**M. Gérard César.** C'est vrai !

**Mme Nicole Bricq.** M. Mercier, à l'époque sénateur, n'était pas le dernier à défendre la suppression de l'article 40 et à reprendre cette énumération.

Monsieur le ministre, mes chers collègues de la majorité, je vous préviens : ne nous faites pas le coup de l'irresponsabilité. J'ai évoqué la LOLF au début de mon intervention, mais rappelez-vous que nous avons également su prendre nos responsabilités récemment. En effet, nous n'avons fait barrage ni au plan de sauvetage des banques, en octobre 2008, tout en demandant des contreparties que vous avez refusées, ni à la solidarité de la France envers les pays en difficulté de la zone euro, tout en vous alertant sur l'impasse à laquelle menaient les plans d'austérité draconiens qui leur étaient imposés.

Nous ne vous laisserons pas davantage mettre en doute nos capacités de gestion. Les majorités de gauche, auxquelles les électeurs ont accordé leur confiance,...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ils ont eu tort !

**Mme Nicole Bricq.** ... les exercent dans cinquante-huit départements, vingt-trois régions et des milliers de communes et d'intercommunalités. D'ailleurs, on nous reproche parfois notre engouement pour la bonne gestion.

Vous le savez, ces collectivités sont toutes mises à rude épreuve par la perte de l'autonomie fiscale et financière que vous avez organisée à leur rencontre. Pourtant, elles ont déjà leur règle d'or, puisqu'elles ne peuvent contracter des dettes que pour des investissements, et la Constitution consacre la république décentralisée. Mon collègue Bernard Frimat a dit tout à l'heure ce qu'il fallait penser de vos vellétés constitutionnelles...

C'est le débat électoral entre la gauche et la droite qui doit confronter les stratégies de redressement de nos comptes, entre ajustements par les recettes et les dépenses, et non ce projet de loi de pure opportunité, fût-il de portée constitutionnelle. C'est aux Français d'être juges de la trajectoire que nous voulons pour la France ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement. (*M. Jacques Mézard applaudit.*)

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? Cette vingt-cinquième révision de la Constitution, la troisième de la législature, va exactement à l'inverse du but proclamé par celle de 2008, à savoir « revaloriser les droits du Parlement ».

**M. Jean Desessard.** Exactement !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Depuis toujours, celui-ci vote le budget et autorise l'impôt. C'est pour cela qu'il a été fait.

**M. Jean Desessard.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Le présent projet de loi constitutionnelle vise à soumettre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale à une loi-cadre d'équilibre, nouvel instrument juridique supérieur, dans la hiérarchie des normes, aux lois financières et aux lois ordinaires. Le Conseil constitutionnel sera systématiquement saisi de la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à la loi-cadre.

Première observation : c'est transformer le Conseil constitutionnel en gardien de la bonne gestion des finances publiques. Vision surréaliste ! Comment le Conseil constitutionnel pourrait-il apprécier, à l'horizon de trois ans, la fiabilité des prévisions économiques et budgétaires nécessairement fragiles ? Les neuf sages, qui n'ont pas la science économique infuse, à supposer qu'elle existe – tout le monde n'est pas Michel Charasse (*Sourires.*) –, pourraient déclarer les lois financières inconstitutionnelles pour des motifs de non-conformité aux lois-cadres d'équilibre. On croit rêver !

J'indique au passage que le projet de loi constitutionnelle, qui prétend figer pour au moins trois ans les équilibres budgétaires, est profondément attentatoire aux droits de l'opposition et à l'idée même d'alternance. Nous avons des élections en 2012. Si la gauche devait l'emporter, prétendez-vous lui interdire d'appliquer le programme qu'elle aura défini ? Je ne parle pas du programme du parti socialiste, mais de celui, sûrement différent, qu'aura défendu le candidat qu'elle soutiendra devant les électeurs.

Le projet de loi constitutionnelle est une atteinte non seulement à la démocratie, mais aussi au bon sens.

Monsieur le ministre, si vous aviez présenté ce projet de loi constitutionnelle en 2007, auriez-vous pu faire voter, en 2008, un projet de loi pour venir au secours des banques ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Oui !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Auriez-vous pu faire adopter un plan de relance pour lutter contre la récession en 2009 ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Oui !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Auriez-vous lancé, en 2010, un grand emprunt pour donner une impulsion – insuffisante d'ailleurs – aux secteurs d'avenir ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Mais oui ! On l'a fait par le biais des projets de loi de finances !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** On nous demande de voter ce projet de loi constitutionnelle, comme on demandait aux croyants de croire : *credo quia absurdum*. On vous demande de voter, mes chers collègues, parce que c'est absurde !

Deuxième observation : le projet de loi constitutionnelle vise à créer un monopole pour les lois financières, assorti de procédures d'irrecevabilité pour tout amendement à une loi

ordinaire ou à toute proposition de loi ayant une incidence fiscale. Mais je croyais que vous étiez des libéraux et donc que vous étiez contre les monopoles...

Ce monopole est une atteinte si grave au droit d'initiative parlementaire,...

**M. Jean Desessard.** Mais oui!

**M. Guy Fischer.** Absolument!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** ... aux prérogatives des commissions et à la loi elle-même que la commission des lois propose de lui substituer « une compétence exclusive de ces lois pour déterminer l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires ».

Je ne discerne pas clairement en quoi ce dispositif, sûrement ingénieux, monsieur le rapporteur, rendrait aux parlementaires et aux commissions leur droit d'initiative dans le cadre de la discussion d'une loi ordinaire,...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Mais oui!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** ... dès lors que le Gouvernement pourrait y revenir ultérieurement, lors de l'examen d'un projet de loi de finances,...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Il peut le faire de toute façon!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** ... au cours d'une séance de rattrapage, si je puis dire.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Cela arrive déjà!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Le projet de loi constitutionnelle attente aux prérogatives du Parlement et, accessoirement, à celles du Gouvernement: celui-ci ne pourra plus agir par la voie des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution, dès lors que celles-ci pourraient entrer dans un champ infiniment vaste des lois-cadres d'équilibre, qui fixent des règles, des principes, des orientations, des normes, des plafonds de dépenses et des planchers de recettes, etc. Bonne chance à celui – Parlement, Gouvernement, Conseil constitutionnel – qui pourra se retrouver dans le galimatias de cette usine à gaz!

Troisième observation: suprême hypocrisie, le projet de loi constitutionnelle prétend introduire dans notre Constitution un article 88-8 censé associer le Parlement aux engagements européens. Mais, vous le savez bien, c'est tout le contraire qui est vrai! Nous sommes au cœur d'un processus de dessaisissement du Parlement.

Le projet de loi constitutionnelle prétend également soumettre au Parlement, quinze jours avant sa transmission à la Commission européenne, au mois d'avril de chaque année, le projet de programme de stabilité. En réalité, celui-ci définit des normes concertées entre les cabinets ministériels français et les institutions européennes. Le Parlement, qui vote le budget vers le 20 décembre, se retrouvera ainsi entièrement ficelé, dessaisi, dès le mois d'avril, de sa compétence budgétaire. Pour organiser ce « semestre européen », cinq propositions de règlements européens et une proposition de directive sont en cours d'élaboration.

Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance comporterait un principe de limitation de la croissance annuelle des dépenses par rapport à la croissance du PIB et l'obligation de constituer un dépôt portant intérêt, en cas d'écart important par rapport à la trajectoire. Il faut le savoir, et je vous y rends sensibles, mes chers collègues, ce que l'on veut nous faire voter ici n'a de sens qu'eu égard à cette mécanique européenne.

Le volet correctif repose sur des mécanismes de sanction qui, en cas de déficit excessif, interviendraient non plus de manière automatique, mais sur décision du Conseil selon, toutefois, des règles de majorité inversée véritablement extravagantes! La sanction s'appliquerait s'il n'y a pas trois cinquièmes des États pour s'y opposer.

Une proposition de directive prévoit « la mise en place d'une planification budgétaire pluriannuelle s'appliquant à l'ensemble des administrations publiques » et « des règles budgétaires chiffrées faisant l'objet d'un contrôle effectif ». Monsieur le ministre, pouvez-vous nous en dire plus sur ces novations institutionnelles, qui entraîneront certainement la révision du traité de Lisbonne?

Le projet de loi constitutionnelle reprend dans ses articles 7, 8 et 9 la plupart des termes de la proposition de directive.

On a là un exemple instructif de la manière dont s'articuleront les décisions budgétaires nationales et les orientations de la programmation européenne. On n'attend même pas que les institutions de Bruxelles aient statué pour se conformer par avance aux dispositions qu'elles sont déjà réputées avoir prises!

**M. Guy Fischer.** C'est plié d'avance!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Nous sommes en plein fédéralisme budgétaire,...

**M. Guy Fischer.** Voilà!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** ... selon la novlangue inventée par M. Trichet, qui nous parle déjà de « ministère des finances européen ».

Le Parlement sera mis devant le fait accompli. Le « semestre européen » instaurera, dès le mois d'avril, un véritable « cycle de surveillance » et les institutions communautaires adresseront, dès le mois de juillet, leurs observations aux États membres. Monsieur le rapporteur, vous parlez d'un « chaînage vertueux », alors qu'il vaudrait mieux parler d'un « enchaînement »! (*M. le rapporteur s'exclame.*)

Tout cela se fait dans l'indifférence totale de l'opinion publique, qui n'est pas informée. C'est un coup d'État permanent dont nous serons l'objet au travers de ces lois-cadres d'équilibre.

Hier – vous en souvenez-vous, mes chers collègues? –, le traité de Maastricht nous privait de notre souveraineté monétaire. Nous en subissons les conséquences. Aujourd'hui, c'est de la souveraineté budgétaire que l'on veut nous dessaisir!

**M. Jean Desessard.** Absolument!

**M. Jean-Pierre Chevènement.** L'enchaînement est parfaitement logique!

Dès le départ, la monnaie unique a été conçue comme une monnaie politique, comme le levier d'un fédéralisme européen complètement irréaliste.

En réalité, le ver était dans le fruit dès l'origine. On a toujours voulu faire l'Europe en ignorant la réalité des nations. C'est le vice initial de Maastricht: on a transféré le pouvoir monétaire à une banque centrale indépendante, une sorte de « BuBa bis » n'ayant d'autre mission que de lutter contre l'inflation, et ce dans une zone économique et monétaire loin d'être homogène. L'Europe compte en effet de grands pays industriels comme l'Allemagne, mais elle est aussi composée de pays moins industrialisés ou sans industrie.

Aujourd'hui, la réalité se venge. Les marchés financiers creusent des écarts de taux insoutenables entre les différents pays. Le Fonds européen de stabilité financière n'est pas suffisamment doté pour faire face aux demandes d'aide des pays en difficulté et l'Allemagne n'entend pas aider le Péloponnèse à la hauteur de ce qu'elle aurait fait pour le Brandebourg, tant il est vrai – cela se comprend d'ailleurs – que la solidarité européenne n'a pas la même force que la solidarité nationale. C'est le b.a.-ba non pas de la science politique, dirais-je, mais du bon sens!

En fait, les marchés financiers dictent leur loi. M. Sarkozy explique la nécessité de la RGPP et des différentes « réformes » qui tendent toutes à l'abaissement du coût du travail par le souci de conserver le « triple A » que les agences de notation accordent à la France. Mais comment mieux dire que Standard and Poor's exerce désormais la souveraineté populaire? Or, vous le savez bien, les peuples européens s'opposent à cette perspective d'austérité à perpétuité. Ils refusent d'être mis en coupe réglée par le capitalisme financier. Ils ne veulent pas d'une Europe qui s'identifie à la régression et au déclin. Il faut donc leur en offrir une autre, qui signifie, à l'inverse, croissance et progrès social!

**M. Jean Arthuis**, rapporteur pour avis de la commission des finances. Faites la quête!

**M. Jean-Pierre Chevènement**. L'euro, monnaie à la fois branlante et surévaluée, asphyxie notre économie et accélère notre désindustrialisation. Mais l'euro existe. Mieux vaudrait donc le réformer, en changeant ses règles du jeu.

Je ne développerai pas longuement ici la manière de procéder. Sachez seulement qu'il suffirait d'étendre les missions de la Banque centrale européenne, parce que c'est là que tout se passe, de lancer un grand emprunt et de prendre une grande initiative européenne de croissance s'appuyant sur un plan de relance salariale décliné par pays.

Ou bien tous les pays de la zone euro seront capables d'inverser ensemble leur politique dans le sens du progrès, et des élections générales auront lieu en 2012 et en 2013 dans les grands pays de la zone euro; ou bien, ils en seront incapables et la zone euro ne survivra pas à une cure d'austérité généralisée.

Il faudrait sans doute faire évoluer le système de l'euro vers des formules praticables, en revenant, par exemple, à l'idée, pas si stupide, d'une monnaie commune, qui avait été proposée jadis par les Britanniques et soutenue, en France, par MM. Balladur et Bérégovoy et, accessoirement, par moi-même! (*Sourires.*) Encore faudrait-il préparer cette mutation ordonnée. Mais vous n'en êtes pas là!

« Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué », vous demandais-je au début de mon intervention? Il vaudrait mieux renvoyer les chambres parlementaires dans le néant, puisque l'on va les priver du droit d'élaborer le budget, ...

**M. Jean Desessard**. Eh oui!

**M. Jean Arthuis**, rapporteur pour avis. Du droit d'emprunter!

**M. Jean-Pierre Chevènement**. ... du droit d'amender, du droit d'initiative! Que restera-t-il du Parlement?

Il vaudrait mieux, disais-je, renvoyer les chambres dans le néant, comme le 10 juillet 1940 à Vichy, tant il est vrai, comme le disait Pierre Mendès-France, le 18 janvier 1957, que « l'abdication de la démocratie peut prendre deux formes, elle recourt soit à une dictature interne par la remise de tous

les pouvoirs à un homme providentiel, soit à la délégation de ses pouvoirs à une autorité extérieure, laquelle, au nom de la technique, exercera en réalité la puissance politique ».

**M. Jean Desessard**. C'est d'actualité!

**M. Jean-Pierre Chevènement**. Vision prémonitoire de l'un des derniers grands républicains!

On a envie de dire: « Mendès-France, de Gaulle, réveillez-vous! Ils sont devenus fous! » (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. Gérard César.

**M. Gérard César**. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce qui nous rassemble aujourd'hui, avec l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, c'est bien notre volonté de nous doter d'instruments susceptibles de juguler la dérive de nos finances publiques.

À mon avis, tout parlementaire français, européen convaincu et citoyen responsable, c'est-à-dire respectueux de la stratégie Europe 2020 et soucieux de ne pas laisser en héritage à la génération suivante une situation financière intenable, ne peut que nous rejoindre pour adopter ce texte, aujourd'hui, au Sénat et, demain, en congrès.

C'est pourquoi j'approuve sans réserve la création des lois-cadres d'équilibre, qui s'inscrivent parfaitement dans le contexte du « Pacte pour l'euro ».

**M. Jean Desessard**. Cela, on le sait!

**M. Gérard César**. Elles sont un instrument essentiel – certes très contraignant! – pour mettre fin à la dérive de nos finances publiques.

À ce titre, j'approuve la précision judicieuse apportée par la commission des lois, sur l'initiative de son rapporteur Jean-Jacques Hyst, dans un amendement à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle, pour renforcer l'efficacité du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel. En revanche, au regard de l'objectif affiché de lutte contre la dérive des finances publiques, que je soutiens, comme chacun d'entre nous, sans réserve, je suis beaucoup plus réservé sur l'instauration d'un monopole sur toute mesure fiscale au bénéfice des seules lois financières.

Comme l'a souligné Jean-Paul Emorine, tant dans l'avis adopté par la commission de l'économie que dans son intervention liminaire, l'impact budgétaire des mesures prises dans des lois de finances est inférieur à 16 % de l'ensemble des mesures nouvelles relatives aux recettes de l'État adoptées ces dix dernières années. Il n'est donc pas admissible d'assimiler les commissions parlementaires, à l'exception de celle des finances, à des commissions « dépensières ».

**M. Jean Arthuis**, rapporteur pour avis. Elles ne sont pas incriminées!

**M. Gérard César**. N'oublions pas que, contrairement au Gouvernement, les parlementaires sont déjà fortement contraints par l'article 40 de la Constitution, qui leur interdit de déposer des amendements tendant à entraîner une diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Bien plus, et en tant que rapporteur d'une loi récente importante, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, je relève que nous avons alors adopté plusieurs dispo-

sitifs instituant des recettes fiscales, afin de permettre la mise en œuvre de politiques publiques de soutien au monde agricole.

Afin de ne pas allonger mon propos, je ne prendrai ici que deux exemples très précis.

Premièrement, j'évoquerai la mise en place, par amendement du Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi au Sénat, d'une taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales.

Cette taxe est acquittée par les enseignes commerciales d'une certaine taille qui n'ont pas souscrit avec l'État un accord annuel de modération sur les marges de distribution des fruits et légumes frais. Il s'agit bien sûr d'une mesure encourageant la mise en œuvre d'une politique publique au bénéfice des consommateurs et qui ne coûte rien au budget de l'État, bien au contraire!

Deuxièmement, l'article 55 instaure une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles. Cette taxe, perçue au profit de l'État, vient abonder un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement, qui finance des mesures visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants. Il s'agit d'un aspect essentiel pour l'avenir de l'agriculture, et la commission de l'économie était à même d'en arrêter tant le principe que les modalités de mise en œuvre.

Vous voyez bien, mes chers collègues, qu'il ne serait pas cohérent qu'une loi ordinaire ne puisse plus arrêter des mesures prévoyant les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une politique publique définie dans le cadre même de cette loi. Et cela ne contrevient en rien à notre volonté réaffirmée de lutter contre l'endettement excessif de notre pays, bien au contraire!

Pour conclure, je tiens à souligner que l'amendement de bon sens adopté par la commission de l'économie laisse toute latitude au Gouvernement pour revenir sur des mesures financières ayant pour effet de diminuer des recettes fiscales, même compensées, et portant atteinte au respect des limites fixées par les lois-cadres d'équilibre. Mais il préserve également les droits du Parlement, et je souhaite que cette solution de compromis soit adoptée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Hervé Maurey.

**M. Hervé Maurey.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous connaissons tous la situation calamiteuse de nos finances publiques. Elle a d'ailleurs été largement rappelée depuis le début de cette discussion générale, notamment par M. Arthuis; je n'y reviendrai donc pas.

Cette situation, nous en sommes tous responsables, à droite comme à gauche (*M. Jean Desessard s'exclame.*)...

**Mme Nicole Bricq.** C'est trop facile!

**M. Hervé Maurey.** ... puisque le dernier excédent budgétaire de la France remonte à près de quarante ans.

Depuis, aucune majorité, ni de gauche ni de droite, n'a eu le courage de prendre à bras-le-corps cette question. Il était donc grand temps, ainsi que le demandaient les centristes depuis de nombreuses années, de cesser la politique de l'autruche.

Nous nous réjouissons d'être enfin entendus par le Gouvernement. Nous regrettons seulement qu'il ait attendu la fin de la législature pour le faire.

Nous soutenons pleinement le Gouvernement dans sa volonté de s'attaquer enfin aux déficits publics. Nous sommes donc favorables au principe de ce projet de loi constitutionnelle et à son apport principal, à savoir l'instauration de lois-cadres d'équilibre des finances publiques. Ayant vocation à se substituer aux lois de programmation des finances publiques, ces lois-cadres seront beaucoup plus contraignantes, puisqu'elles fixeront un plafond de dépenses et un minimum de recettes qui s'imposeront aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Cette nouvelle catégorie de norme juridique, supérieure à la loi ordinaire, ne sera donc ni un gadget ni une disposition purement symbolique. Elle constituera une véritable contrainte. Nous nous en réjouissons, même si, il faut en être conscient, aucune règle juridique ne remplacera une réelle volonté de nos gouvernants en termes de gestion rigoureuse des finances publiques.

La loi organique qui viendra préciser les conditions dans lesquelles il sera possible de modifier ces textes devra les réserver à des cas exceptionnels, tels qu'une grave crise économique. L'efficacité des lois-cadres dépendra en effet du caractère limité dans lequel elles pourront être modifiées.

Si j'approuve donc le principe de ce texte et sa principale disposition, je ne peux malheureusement pas approuver la mesure tendant à instaurer un monopole au profit des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de prélèvements obligatoires. Je ne vois d'ailleurs pas quel parlementaire informé, mis à part un membre de la commission des finances, pourrait accepter cette proposition, qui réduirait considérablement, il faut en être conscient, le rôle des parlementaires et tout particulièrement celui des sénateurs.

Ce rôle, déjà très contraint en matière fiscale par l'article 40 de la Constitution, le serait plus encore avec ce dispositif: nous ne pourrions plus adopter des propositions de loi comprenant des dispositions fiscales ou des amendements fiscaux dans le cadre d'une loi ordinaire; enfin, la technique du « gage », qui permet de rendre recevables des amendements entraînant des baisses de recettes, serait aussi menacée.

Vous le constatez, mes chers collègues, le monopole est donc en opposition totale avec l'objectif de revalorisation des pouvoirs du Parlement affirmé lors de la réforme constitutionnelle de 2008. Le rapporteur de la commission des lois, Jean-Jacques Hyst, ainsi que le rapporteur pour avis de la commission de l'économie, Jean-Paul Emorine, et le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Alain Vasselle, l'ont d'ailleurs très bien expliqué tout à l'heure.

Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale échappent en grande partie au renforcement de l'initiative parlementaire instituée en 2008. C'est en effet le texte du Gouvernement et non celui de la commission qui est examiné et, de surcroît, la procédure accélérée est systématiquement appliquée.

Lors de la réforme constitutionnelle de 2008, le président Jean Arthuis nous avait proposé par amendement l'abrogation de l'article 40 de la Constitution,...

**M. Bernard Frimat.** Très bonne idée!

**M. Hervé Maurey.** ... nous invitait à faire « le pari, qu'en rendant leur liberté aux parlementaires, ils mesureront et assumeront la plénitude de leurs responsabilités ».

**Mme Nicole Bricq.** Eh oui !

**M. Hervé Maurey.** Mes chers collègues, il faut en avoir conscience, à côté de l'arme nucléaire que constituerait le dispositif proposé aujourd'hui par le Gouvernement,...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* C'est pire que cela !

**M. Hervé Maurey.** ... l'article 40, que nous trouvons déjà très contraignant, fait figure de pistolet à eau ! De surcroît, ce dispositif affaiblirait considérablement le Sénat dans l'équilibre de nos institutions, puisque le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en priorité à l'Assemblée nationale.

Qu'en serait-il, par ailleurs, des dispositions fiscales directement liées à l'organisation territoriale ? La priorité du Sénat en matière de projets de loi relatif à l'organisation des collectivités territoriales serait clairement menacée.

Enfin, contrairement à ce que certains ont affirmé, cette disposition n'est pas – loin s'en faut ! – nécessaire pour atteindre l'objectif du présent projet de loi constitutionnelle, puisque le monopole vise l'ensemble des mesures fiscales et pas seulement les dépenses.

Autrement dit, Gérard César l'a indiqué tout à l'heure, il ne serait même plus possible, dans une loi ordinaire, de créer ou d'augmenter un impôt, c'est-à-dire une recette. Pour prendre un autre exemple que celui de notre collègue, je vous rappelle que la récente loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité a dégagé 75 millions d'euros de recettes grâce à une réforme de la taxe sur l'électricité.

Mes chers collègues, je suis très attaché, comme la plupart d'entre vous, au rétablissement de nos finances publiques ; celui-ci est indispensable. Toutefois, je ne peux pas accepter, sous prétexte que nous dépenserions trop, que l'on nous coupe les deux bras pour ne plus signer de chèques !

**Mme Nicole Bricq.** Des chèques en bois !

**M. Hervé Maurey.** Vous l'admettez, c'est d'autant plus excessif que la plupart des dépenses fiscales d'ampleur ont été adoptées par le Parlement à la demande du Gouvernement ou avec son soutien actif.

En conclusion, madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, si ce projet de loi est à mes yeux indispensable, j'espère que nous aurons la sagesse de renoncer à introduire ce monopole tel qu'il nous est proposé et que nous adopterons un certain nombre d'amendements afin d'améliorer ce texte. Dans le cas contraire, à mon grand regret, je ne voterai pas cette réforme.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Très bien !

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures cinquante.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt et une heures cinquante, sous la présidence de M. Guy Fischer.)*

**PRÉSIDENTE DE M. GUY FISCHER**  
**vice-président**

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Yves Daudigny.

**M. Yves Daudigny.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite d'emblée écarter de ce débat le ton manichéen adopté sur certaines travées.

Le projet de loi constitutionnelle nous est présenté tardivement, à la veille d'échéances électorales majeures, comme le nouveau Graal, la martingale, la clef du rétablissement de l'équilibre de nos finances publiques. Il est « d'intérêt national » – Mendès France a été très souvent évoqué, même par d'inattendus et très récents convertis – et « placera l'opposition devant ses responsabilités ». Ceux qui ne l'approuveront pas seront donc, logiquement, contre l'équilibre des finances publiques et pour les déficits.

Il suffit de rappeler que, en trente ans, jamais un gouvernement de droite n'est parvenu à ramener le déficit de la France au-dessous de 2 % du PIB. Si, en 1989 puis en 1999, il fut de 1,8 %, en 2000 de 1,5 % et en 2001 de 1,8 %, c'était uniquement lorsque des gouvernements de gauche étaient aux responsabilités.

**Mme Nicole Bricq.** C'est vrai !

**M. Yves Daudigny.** En somme, dans sa stratégie de défense de la rupture aux fins d'autoblanchiment, la majorité voudrait faire procès à l'opposition d'avoir réussi là où elle a toujours échoué !

**M. Bernard Frimat.** Eh oui !

**M. Yves Daudigny.** Nous vous laissons la responsabilité de la caricature, l'argument syllogistique et le clivage archaïque auxquels vous prétendez réduire le débat.

Nous ne partageons pas, monsieur le ministre, la même philosophie ni les mêmes valeurs et nous ne défendons visiblement pas les mêmes intérêts. Mais lorsqu'il nous est possible de travailler ensemble pour l'intérêt général, nous ne manquons pas de le faire. Ainsi en a-t-il été, en novembre dernier, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Nous avons en effet soutenu certaines des propositions des rapporteurs généraux de la commission des affaires sociales et de la commission des finances relatives au déficit de la sécurité sociale.

J'ai rendu hommage à la lucidité de l'analyse de notre collègue Jean-Jacques Jégou. Elle mérite d'être rappelée : « La maîtrise des dépenses est un levier dont la portée se réduit au fil des ans [...] Faute de recettes nouvelles et pérennes, le niveau de protection sociale devra être revu à la baisse, le reste à charge augmenté ». Il ajoutait : « nous avons conscience que ces réflexions "creusent la tombe" du système créé en 1945 ». Prétendre ne pas vouloir augmenter les recettes et, dans le même temps, sauvegarder le système par répartition reviendrait à « mentir sur l'un des deux volets de la proposition ».

Méritent pour la même raison d'être également rappelés les deux derniers rapports de M. Alain Vasselle. En 2009, il alertait le Gouvernement sur *Les limites de l'attentisme* en matière de finances sociales, tandis que, l'année suivante, il insistait sur le caractère décisif de la session d'automne.

Or, malgré nos propositions réitérées, rien n'est advenu, le dogme élyséen s'imposant dans l'hémicycle. Il est de plus en plus évident que, pour réduire la dette et les déficits, il est nécessaire de changer moins la Constitution que la majorité !

L'expérience enseigne pourtant que les règles contraignantes, aussi forte soit leur portée juridique, doivent être précédées d'une volonté politique ferme et constante, qu'elles ne sauraient suppléer. Vous-même, monsieur le rapporteur de la commission des lois, avez évoqué le rapport public de la Cour des comptes pour 2011, où l'on peut lire : « Si des règles sont utiles pour éviter certaines dérives et fixer un horizon de moyen terme, elles ne peuvent pas suffire pour assurer le redressement des comptes publics. [...] L'existence de nombreuses règles n'a pas empêché la dégradation structurelle des finances publiques françaises au cours des dernières années. À l'inverse, les pays [...] qui ont engagé les actions les plus vigoureuses pour redresser leurs comptes publics n'ont pas tous eu besoin d'en afficher. »

Quant au récent exemple de l'allongement de la durée de vie de la CADES, il montre que les verrous institutionnels ne sont jamais totalement intangibles, vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

Nous le savons, la maîtrise insuffisante des dépenses, notamment de fonctionnement, qui croissent plus vite que le PIB, et la persistance des allègements de prélèvements obligatoires non soutenables, décidés à contretemps, concourent autant l'une que l'autre à la dégradation des comptes publics.

**Mme Nicole Bricq.** Eh oui !

**M. Yves Daudigny.** Quel sens donner à ce projet de loi constitutionnelle visant à inscrire dans notre loi fondamentale une règle obligeant la représentation nationale à respecter une trajectoire de rétablissement de l'équilibre des finances publiques ? Il s'agit en effet de retenir des principes s'opposant à toutes les décisions assumées par les gouvernements successifs et leur majorité depuis une mandature !

Le double langage, autrement dit l'écart entre la parole et les actes, serait-il l'essence même de l'action politique ? L'incapacité de traduire en actes responsables des principes énoncés dans les discours traduit-elle la facilité avec laquelle la classe politique, de décennie en décennie, céderait à la tentation de ne pas assumer les décisions difficiles ?

La Fédération française d'addictologie vient de se réunir à Paris. Comment ne pas établir un parallèle entre la démarche ici proposée et celle du joueur qui, incapable d'exercer sa propre volonté, demande à la société de lui interdire, en tout état de cause, l'accès au casino ? Or, on le sait, le seul moyen de vaincre véritablement les addictions est de cesser de chercher à échapper au travail de fond que la guérison requiert, fût-il inconfortable, déplaisant et dépourvu de bénéfice immédiat.

Les trois mesures phares que comporte ce projet de loi constitutionnelle ont été largement exposées : création de lois-cadres d'équilibre pluriannuelles des finances publiques, s'imposant dans certaines de leurs dispositions aux lois de finances et de financement ; monopole de celles-ci quant à l'ensemble des mesures fiscales, y compris en matière de fiscalité locale ; transmission au Parlement des projets de programme de stabilité.

J'insisterai pour ma part sur une quatrième mesure : elle est d'importance puisqu'elle conditionne l'application des trois premières. Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la réforme, prévue à l'article 13 du projet. Or, de date d'entrée en vigueur, il n'y en a pas ! Le soin de la fixer, en effet, est renvoyé à une loi organique à venir, dont nul ne sait quand elle interviendra...

Cette méthode n'est pas cohérente. Si, comme les ministres l'affirment, ce projet de loi constitutionnelle est absolument indispensable au rétablissement de l'équilibre de nos finances et de la crédibilité de notre pays, il faut s'empresse de le mettre en œuvre au plus tôt, c'est-à-dire dès 2012 !

En l'état, la « nouvelle ère budgétaire » que la réforme promet se réduirait au seul alinéa 20, nouveau, de l'article 34 de la Constitution, qui est d'application immédiate – sous réserve, bien sûr, que ce projet de loi constitutionnelle aboutisse, mais il n'est même pas sûr que vous souhaitiez le voir aboutir dans sa totalité... – donc à l'institution d'un monopole des lois financières, de nature à mettre un terme à une supposée dispersion des sources d'initiative, laquelle serait à l'origine de la ruine du budget de l'État.

Espérez-vous faire croire qu'il est indispensable, pour assurer l'équilibre des finances publiques, que le Parlement se saborde ?

En réalité, conférer un tel monopole aux lois financières aura à peu près autant d'effet sur l'équilibre des comptes publics qu'un cautère sur une jambe de bois ! Mais, de fait, toute initiative parlementaire sera rendue impossible et, à elle seule, cette disposition rend votre réforme inacceptable.

En l'état du droit et de la pratique, l'argument que vous avancez est doublement fallacieux. L'irrecevabilité financière prévue à l'article 40 de la Constitution et l'irrecevabilité sociale prévue par l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale, en interdisant toute réduction de recette et tout accroissement non gagé de dépense, limitent déjà fortement l'initiative parlementaire.

Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 24 juillet 1991, a rejeté le principe d'un monopole accordé aux lois de finances, le jugeant contraire au droit d'amendement, un monopole existe déjà, dans le cas des lois de financement de la sécurité sociale, pour certaines dispositions fixées par les lois organiques de 1996 et de 2005 ; celui-ci n'a d'ailleurs pas empêché le mitage des ressources, dénoncé aujourd'hui par ceux-là mêmes qui en sont les adeptes...

Les faits confirment cette analyse : 85 % des dispositions ayant entraîné des pertes de recettes ont été votées en loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, et la plupart n'étaient pas d'origine parlementaire.

En réalité, l'instauration d'un tel monopole au bénéfice des lois financières n'empêchera nullement un Gouvernement de continuer, comme l'ont fait ceux qui se sont succédé depuis dix ans, à amputer les recettes de l'État et de la sécurité sociale par des réformes coûteuses et sans contrepartie, quel que soit le véhicule législatif et au risque de multiplier les lois financières rectificatives.

J'en veux pour preuve la récente et soudaine annonce, en cours d'année budgétaire, d'une prime de 1 000 euros pour les salariés, que la plupart ne toucheront pas ou dont ils perdront l'équivalent par un ralentissement de leur progression salariale.

Faut-il rafraîchir la mémoire défaillante du Gouvernement ? L'adoption du « paquet fiscal » en 2007 s'est soldée pour l'État par une perte de recettes supérieure à 4 milliards d'euros. La baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, adoptée de surcroît au détour d'un projet de loi sur le tourisme, s'est traduite par une perte de recettes de 3 milliards d'euros. La réforme de la taxe professionnelle, pour sa part, a coûté 7 milliards d'euros. Et toutes ces mesures furent financées par un recours toujours plus massif à l'endettement !

Faut-il aussi rappeler la politique de réduction systématique des ressources de la sécurité sociale ? « Tuyautages », « siphonnages » et multiplication des exonérations et des transferts d'assiette saignent un système qui, du coup, a évidemment tendance à beaucoup moins bien fonctionner.

Je citerai quelques illustrations récentes de cette méthode : ponction de 0,2 % de CSG sur le Fonds de solidarité vieillesse en 2009 ; ponction sur la branche famille ; épuisement avant terme du Fonds de réserve des retraites en 2010 pour financer les transferts de dette à la CADES ; tentative de suppression pour supprimer, à travers l'article 21 du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale, le principe de compensation des exonérations sociales ; transfert de charges de la branche vieillesse vers l'assurance chômage résultant de fait des mesures d'âge prises dans le cadre de la réforme des retraites.

C'est au point d'ailleurs que le Conseil constitutionnel a jugé nécessaire, dans sa décision du 10 novembre 2010 portant sur la loi organique relative à la gestion de la dette sociale, de rappeler au Gouvernement qu'il ne lui est pas possible de puiser dans les ressources destinées à la sécurité sociale pour financer le remboursement des dettes transférées à la CADES. Au bout du compte, cette réserve d'interprétation rendra nécessaire ce devant quoi vous reculez toujours : le recours aux prélèvements obligatoires.

La création, avec la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, d'un nouvel outil juridique destiné à remplacer les lois de programmation des finances publiques, dont l'existence, pourtant, a été inscrite dans la Constitution seulement en 2008, suffira-t-elle à empêcher cette politique de gribouille ?

L'appréciation et la sanction du non-respect de l'objectif d'équilibre ne laissent pas susciter des interrogations sur le rôle que jouera le Conseil constitutionnel et sur la nature de son contrôle. En effet, sauf à l'ériger en comptable pointilleux, la question de l'opportunité des mesures qui lui seront soumises se posera nécessairement à lui. Or le Conseil constitutionnel n'est pas un conseil politique. C'est là une preuve supplémentaire, s'il en était besoin, que l'équilibre des finances publiques ne peut pas constituer un objectif en soi ; il est seulement l'outil indispensable à la réalisation d'un projet, que l'on cherche aujourd'hui en vain.

L'avantage d'un contrôle de l'équilibre exercé par le Conseil constitutionnel serait peut-être que celui-ci rappelle la nécessité préalable de la sincérité des comptes. À cet égard, on ne peut totalement se féliciter du respect de l'ONDAM, obtenu en réalité au prix d'un débasage dont la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie fait les frais.

La prise en compte de circonstances exceptionnelles montre encore les limites de l'exercice : la crise financière et économique de 2008, qui expliquerait tout, fait de toute manière « sauter le verrou ».

D'ailleurs, de quelle crise, parle-t-on ? Peut-être aurez-vous relevé comme moi la première phrase des trois rapports de nos collègues députés : celui de la commission des finances explique tout par la crise de 2008, celui des affaires sociales se réfère à 1983 et celui de la commission des lois remonte à 1975... Pourquoi ne pas aller jusqu'à 1850, lorsque Gustave Flaubert, dans son *Dictionnaire des idées reçues*, inscrivait en face du mot « budget » : « toujours en déficit » ? (*Sourires.*)

La nature essentiellement structurelle de l'endettement actuel, accumulé au cours des dix dernières années, est clairement établie par les diagnostics de la Cour des comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi fiscale dresse un constat identique : depuis 2002, entre 100 milliards et 120 milliards d'euros de recettes fiscales, soit l'équivalent de six à sept points de PIB, ont été abandonnés par l'actuelle majorité.

**Mme Nicole Bricq.** Et oui !

**M. Yves Daudigny.** M. Camdessus recommande lui-même de s'interroger sur les niches fiscales, ainsi que « sur certains taux de TVA... ».

La règle d'or et la règle d'investissement durable du code de stabilité budgétaire britannique adopté en 1997 n'ont d'ailleurs pas permis à ce pays de surmonter la crise économique et ont été suspendues pour raison de force majeure. Le « chaînon manquant » ne touche donc pas aux règles d'intendance qui, spontanées ou contraintes, sont incapables de suppléer à l'absence de projet politique.

Même inscrit dans la loi fondamentale, ce projet de réforme reste un texte de gestionnaire ; à lui seul, il ne peut suffire à garantir l'équilibre de nos finances publiques.

Il est aussi l'aveu d'un échec et sera vraisemblablement l'ultime illusion du quinquennat qui s'achève ; il ne résiste pas à l'analyse, et la majorité ne peut le défendre qu'avec la foi du charbonnier !

À rebours de l'antienne d'un discours univoque, qui serine à l'envi qu'il n'est pas d'autre choix que celui d'une politique récessive et de court terme, focalisée sur la maîtrise de la dépense, une politique qui frappe et sclérose aujourd'hui tous les secteurs de l'économie, je considère qu'il est possible, si nous le voulons, de conforter notre système de protection sociale sur la base des valeurs de 1945. De même, je crois qu'une autre voie existe pour rassurer les marchés : celle de la construction d'une économie d'investissement et de développement par le rétablissement d'une juste répartition des contributions.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, pourquoi ne pas mettre en pratique les principes que vous affirmez à grands cris, au lieu de proclamer des règles que vous n'avez jamais appliquées ?

Non : il n'y a pas, en France, de culture du déficit ni de fatalité ou de malédiction de la dette ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Jean Desessard.** Bravo ! Nous pourrions en rester à cette excellente intervention ! (*Sourires.*)

**Mme Nicole Bricq.** Mais nous ne le ferons pas ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Sido.

**M. Bruno Sido.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi constitutionnelle dont nous sommes saisis apporte une réponse, à mes yeux indispensable, à la dérive des comptes publics que nous connaissons depuis trop longtemps.

En instituant de nouvelles règles budgétaires constitutionnellement contraignantes, il s'inscrit dans le cadre des politiques conduites par nos partenaires européens et répond à la nécessité d'envoyer un signal crédible de l'engagement qu'a pris la France de redresser ses comptes. Pour cette raison, il est impératif qu'il soit adopté.

Avec les nouvelles lois-cadres d'équilibre des finances publiques, la France se dote d'un instrument très contraignant : les lois financières devront en effet respecter un plafond de dépenses et un plancher de recettes, sous peine d'être déclarées inconstitutionnelles.

Si j'approuve donc pleinement le cœur de cette réforme, je porte une appréciation différente sur le dispositif instituant, au profit des lois financières, un monopole des dispositions relatives aux prélèvements obligatoires. Un tel monopole, en effet, me paraît réduire de manière excessive les pouvoirs du Parlement.

Nous savons tous, mes chers collègues, dans quelles conditions sont discutées les lois de finances. Notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, le déplore lui-même dans le rapport qu'il a déposé au sujet du présent projet de loi constitutionnelle : « Malgré l'importance des dispositions qu'ils contiennent, les textes financiers sont des textes examinés "à la hussarde" : les commissions disposent de délais de plus en plus réduits pour préparer leur discussion, et la procédure d'urgence limite la navette à une seule lecture dans chaque assemblée. »

**M. Jean Desessard.** Absolument !

**M. Bruno Sido.** On peut ajouter que les lois financières sont les seuls textes auxquels la réforme constitutionnelle de 2008 ne s'applique pas puisque nous examinons en séance le texte préparé par le Gouvernement et non celui qui résulte des travaux en commission.

Or les conditions dans lesquelles nous travaillons sont très importantes pour les parlementaires que nous sommes.

C'est ainsi que, en tant que rapporteur du projet de loi sur l'eau, j'ai été amené, à l'occasion de la réforme du dispositif des agences de l'eau, à réformer, dans le même temps et de manière indissociable, le régime de leurs redevances – je devrais plutôt dire, d'ailleurs, de leurs taxes.

Imagine-t-on, de la même façon, examiner la loi sur les jeux d'argent et de hasard en ligne indépendamment de son volet fiscal ? Ou la loi relative aux libertés et responsabilités locales sans ses dispositions financières ?

**M. Jean Desessard.** À l'évidence, non !

**M. Bruno Sido.** Avec le monopole envisagé, les réformes seraient systématiquement dissociées de leur volet financier.

Si la totalité des dispositions fiscales étaient renvoyées au projet de loi de finances examiné à l'automne, comment la commission des finances pourrait-elle, à elle seule, mener le travail d'auditions auquel chaque commission procède sur les textes qu'elle examine, dans le but de se forger son propre point de vue en toute indépendance par rapport au Gouvernement ?

D'autre part, si chaque réforme sectorielle était accompagnée d'un projet de loi de finances, le Sénat serait saisi de toutes les grandes réformes en second. En outre, la procédure accélérée, propre aux lois financières, deviendrait également systématique. *A contrario*, si tel n'était pas le cas, comment assurer la cohérence d'une réforme dont une partie serait examinée par l'Assemblée nationale et une autre par le Sénat, selon des calendriers divergents ?

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, je souhaite, conformément aux positions exprimées par les commissions des lois, des affaires sociales et de l'économie, que l'institution du monopole soit abandonnée.

Pour le reste, bien entendu, j'approuve pleinement ce projet de loi constitutionnelle et, je le répète, j'estime essentiel qu'il soit adopté. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Desessard.

**M. Jean Desessard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi est une très mauvaise réponse à une excellente question. *(MM. René Garrec et Bruno Sido s'exclament.)*

L'excellente question, c'est celle de la dette.

La responsabilité est l'une des trois valeurs cardinales de l'écologie politique, les deux autres étant l'autonomie et la solidarité.

La responsabilité, c'est la capacité et le devoir de répondre des conséquences de ses actes, de leur impact sur les autres, sur les autres êtres humains, sur les autres êtres vivants, y compris ceux qui vivent très loin, y compris aussi ceux qui vivront bien plus tard.

Pour les écologistes, dégrader l'environnement ou dégrader les finances publiques procède de la même irresponsabilité.

Lorsque le Gouvernement explique, dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, que « la maîtrise de notre endettement et le retour à l'équilibre de nos finances publiques ne représentent pas seulement une nécessité économique [mais] constituent un impératif moral »,...

**M. Pierre-Yves Collombat.** C'est vrai !

**M. Jean Desessard.** ... nous ne pouvons donc qu'être d'accord.

Je crains toutefois que le consensus ne puisse pas aller beaucoup plus loin. Car votre morale, monsieur le ministre, ou du moins celle du Gouvernement, celle de votre famille politique, est bien curieuse. En 2007, quand Nicolas Sarkozy a été élu, la dette atteignait 1 209 milliards d'euros ; aujourd'hui, elle se monte à 1 680 milliards d'euros.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il est vraiment très fort !

**M. Jean Desessard.** En quatre ans, le Gouvernement a tari comme jamais les recettes fiscales, multipliant les niches pour les multinationales, baissant la TVA sur la restauration, allégeant les droits de succession, installant un bouclier fiscal, avant, demain, de baisser l'ISF. Monsieur le ministre, est-ce bien ce même gouvernement, qui a augmenté la dette de 40 % en quatre ans, qui invoque aujourd'hui religieusement la morale budgétaire ?

**M. Michel Sergent.** Eh oui !

**M. Jean Desessard.** Et qu'on ne fasse pas tout reposer sur la crise ! La Cour des comptes elle-même a calculé que seul le tiers des déficits depuis 2008 lui était imputable ! Les cadeaux fiscaux que votre famille politique a offerts aux plus aisés depuis dix ans sont évalués à 125 milliards d'euros annuels !

L'objectif d'équilibrer les finances publiques, que nous partageons, je l'ai dit, est donc fondamentalement contradictoire avec la politique que vous déclinez depuis quatre ans.

Que faut-il donc comprendre avec ce projet de loi constitutionnelle ? Que vous cherchez à vous prémunir de vous-mêmes ? Même en vous faisant crédit de cette lucidité, le pari semble bien optimiste, car nombre de règles existent déjà.

Ainsi, les critères européens de Maastricht vous commandent de maîtriser le déficit. Vous les ignorez ! Une loi organique de 1996 vous impose de compenser tout transfert de dette à la CADES. En novembre dernier, vous la bafouez ! Les récentes lois de programmation des finances publiques vous ont-elles davantage contraints à maîtriser votre budget ? Pas le moins du monde !

Est-ce à dire qu'il faudrait faire basculer dans la Constitution l'ensemble des dispositions juridiques qui s'imposent à votre action pour que vous les respectiez ? Mais comment feriez-vous pour, désormais, vous astreindre à une discipline, fût-elle constitutionnelle, que vous n'avez jamais respectée ?

Le constat est terrible, j'en conviens, mais je crois que, décidément, rien, pas même une loi constitutionnelle, ne vous protégera contre l'instabilité et l'inconséquence d'un Président de la République qui exige une nouvelle loi à chaque nouveau sondage, à charge ensuite pour la majorité d'en définir le contenu...

Si le recours à ce procédé n'est plus à démontrer en ce qui concerne les thématiques chères au Front national, c'est malheureusement tout aussi vrai du reste, et en particulier de la politique économique.

Pas plus tard qu'il y a deux mois, le souvenir des promesses non tenues sur le pouvoir d'achat a subitement saisi Nicolas Sarkozy – cela lui est revenu d'un seul coup ! –, et il a ordonné sur-le-champ l'élaboration d'une loi octroyant « une prime de 1 000 euros aux salariés des entreprises distribuant des dividendes ». Priés d'y donner rapidement une traduction concrète, ses services ont accouché d'un texte qui fait aujourd'hui l'unanimité des partenaires sociaux contre lui et qui suscite un scepticisme désabusé chez bon nombre de membres de la majorité.

Il faut vous y résoudre, monsieur le ministre : aucune règle juridique ne vous protégera jamais de l'irresponsabilité politique.

Dans son rapport de février dernier, la Cour des comptes ne dit pas autre chose lorsqu'elle explique : « L'existence de nombreuses règles n'a pas empêché la dégradation structurelle des finances publiques françaises au cours des dernières années. À l'inverse, les pays qui ont le mieux traversé la crise ou qui ont engagé les actions les plus vigoureuses pour redresser leurs comptes publics n'ont pas tous eu besoin d'en afficher. L'Allemagne aura fortement redressé ses comptes publics avant même la mise en application de sa nouvelle règle constitutionnelle. » C'est du simple bon sens !

La bonne réponse à la question de la dette est bien politique, à condition toutefois qu'il s'agisse d'une politique responsable, c'est-à-dire une politique sachant distinguer les priorités. Par exemple, lorsque la dette frôle les 80 % du PIB,

comme aujourd'hui, il n'est pas responsable de s'accommoder du fait que les entreprises du CAC 40 ne payent que 8 % d'impôt sur les sociétés ni d'offrir 3 milliards d'euros par an aux restaurateurs. L'endettement qui résulte des mesures en cause est absolument intolérable.

À l'inverse, lorsque surgit une situation d'urgence, lorsque se déclare une hémorragie sociale, économique ou environnementale, la même responsabilité politique somme d'agir.

Que pèsera le vernis constitutionnel de votre règle budgétaire face à une catastrophe naturelle de grande ampleur, face à une catastrophe nucléaire,...

**M. Bruno Sido.** Un exemple pris au hasard...

**M. Jean Desessard.** ... que vous n'osez plus prétendre impossible, face à une pandémie humaine ou animale, face à une nouvelle déflagration économique, que votre incapacité ou votre manque de volonté de réformer la finance rend toujours possible à court terme ? Rien !

La force de l'urgence balayera vos carcans comptables, administratifs ou constitutionnels et il faudra dépenser sans compter pour affronter la crise. On aura simplement décrédibilisé un peu plus un pouvoir politique qui aura pensé un jour pouvoir se dispenser d'assumer, en temps réel, ses responsabilités fondamentales.

Le seul intérêt que l'on aurait pu trouver à ce projet de loi constitutionnelle est de rappeler solennellement aux décideurs publics la responsabilité qui est la leur dans la gestion des finances publiques. Hélas ! l'article 34 de la Constitution dispose déjà que « les orientations pluriannuelles des finances publiques s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes ».

En conclusion, que doit-on retenir de ce texte ? D'abord, qu'il constate la faillite de la gestion de l'État par votre majorité ; ensuite, qu'il s'agit d'une loi antidémocratique qui censure, entrave et réduit le travail du Parlement ; enfin, que c'est une loi irresponsable puisque, devant les citoyens, le politique abandonne sa responsabilité pour l'enfermer dans un carcan comptable fixé par les marchés financiers.

De même qu'au football le « but en or » signifiait la fin de la partie, cette « règle d'or » signifiera la fin du débat, la fin de la décision politique, la fin du pouvoir du Parlement.

Nous ne pouvons accepter de brader ainsi la démocratie. Aussi, les sénatrices et sénateurs écologistes voteront fermement contre ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.** Monsieur Desessard, la règle du « but en or », qui s'appliquait effectivement aux compétitions européennes, n'a jamais empêché le jeu de se dérouler ; elle a juste permis de désigner le vainqueur. Pareillement, cette révision constitutionnelle n'empêchera jamais le Sénat ni l'Assemblée nationale de débattre ; elle permettra simplement de fixer un cap et de définir une méthode de travail.

Je tiens à remercier Jean-Jacques Hyst, rapporteur de la commission des lois, ainsi que Jean Arthuis et Philippe Marini, rapporteurs pour avis de la commission des finances. Je remercie également Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Jean-Paul

Emorine, rapporteur pour avis de la commission de l'économie, ainsi que tous les orateurs qui ont soutenu l'esprit et la philosophie globale de ce texte.

Trois idées simples sous-tendent ce projet de révision constitutionnelle.

Premièrement, comme je l'ai dit au cours de mon propos liminaire, ce texte a pour objet de créer les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques ». Ce nouvel instrument juridique, pertinent et utile, permettra à tous les gouvernements, quels qu'ils soient, de tendre vers les objectifs intangibles de réduction des déficits, objectifs qui font partie des engagements de notre pays vis-à-vis de nos partenaires européens.

Désormais, nous devons nous inscrire dans une philosophie radicalement différente de celle qui a trop longtemps prévalu et renoncer progressivement à l'addition de dépenses publiques qui ne sont pas toujours pertinentes, à l'addition de mesures dérogatoires au droit commun, ce qu'on appelle communément les niches fiscales ou les niches sociales.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ah !

**M. François Baroin, ministre.** Nous devons nous inscrire résolument et durablement dans cet objectif d'équilibre des finances publiques.

Aux orateurs qui ont montré un certain scepticisme, qui craignent que le pouvoir d'initiative du Parlement ne soit altéré, je voudrais rappeler que cette même règle que nous vous proposons d'inscrire dans notre loi fondamentale est déjà en vigueur en Allemagne, cependant que d'autres pays y réfléchissent.

Certains semblent oublier que nous avons vécu, au cours de cette législature, un événement majeur, comme il ne s'en était pas produit depuis cinquante ans.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Justement !

**M. François Baroin, ministre.** Je veux parler de cette crise importée des États-Unis, qui a eu pour conséquence immédiate un transfert de la dette privée sur la dette publique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Exactement ! Heureux de vous l'entendre dire !

**M. François Baroin, ministre.** Aujourd'hui, en Europe comme partout dans le monde, nous gérons les conséquences de cette crise.

À ceux qui ont la mémoire courte, qui ont tendance à oublier spécialement le temps où ils étaient aux affaires, je rappelle que l'action immédiate des pouvoirs publics, tant aux États-Unis qu'en Europe, a consisté, sous l'impulsion déterminée du Président de la République, à prendre des mesures afin de sauver...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Les banques !

**M. François Baroin, ministre.** ... le système bancaire.

La gauche crie au scandale et prétend qu'on a sauvé le système bancaire pour enrichir les banquiers.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Eh oui !

**M. François Baroin, ministre.** Or les États ont sauvé le système bancaire pour sauver l'économie, pour sauver les entreprises, pour sauver l'accès au crédit, mais aussi pour sauver les particuliers. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG. – Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Bruno Sido.** Bien sûr !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Sans contreparties !

**M. François Baroin, ministre.** À ceux qui ont la mémoire défaillante, à ceux qui sont frappés d'amnésie, je rappellerai que, lorsque l'ensemble des partenaires européens ont pris la décision, au cours d'un week-end, de mettre en place un plan international de sauvetage du dispositif bancaire, les particuliers s'apprêtaient, dans les quarante-huit heures qui allaient suivre, à retirer leurs fonds des agences bancaires. Ce mouvement aurait provoqué l'effondrement du système bancaire, c'est-à-dire la ruine de l'économie, des entreprises et des particuliers.

Cela a eu un prix,...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Et qui le paie ?

**M. François Baroin, ministre.** ... et ce prix, que vous le vouliez ou non, c'est le transfert de la dette privée vers la dette publique. Ce que nous devons gérer désormais, c'est cette tension budgétaire, cette dette publique.

**Mme Nicole Bricq.** Elle existait déjà !

**M. François Baroin, ministre.** Il faut vraiment être aveugle pour ne pas voir ce qui se passe au-delà de nos frontières ; il faut être incapable de prendre véritablement la mesure de ce qui est en train de se dérouler en Grèce pour ne pas comprendre que nous avons l'ardente obligation, en France comme dans le reste de l'Europe, de nous doter de règles visant à restaurer l'équilibre budgétaire.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Avec des résultats extraordinaires !

**M. François Baroin, ministre.** Voyez la Grèce, voyez le Royaume-Uni, voyez l'Irlande, voyez l'Italie, voyez le Portugal, voyez même les États-Unis, qui font aujourd'hui l'objet d'une attention plus particulière qu'auparavant de la part des investisseurs, alors même que le dollar leur offre une liberté de manœuvre dont ne disposent pas les autres pays !

Ce qu'il faut voir dans cette règle que le Gouvernement propose d'inscrire dans la Constitution, c'est non un tour de passe-passe,...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Comment oserions-nous ?

...

**M. François Baroin, ministre.** ... mais sa détermination, celle des pouvoirs publics en général, à fixer des règles simples applicables par tous et à tous, et qui rendront possible, je l'espère, le retour à l'équilibre budgétaire à la fois dans les meilleures conditions et à un horizon qui ne soit pas celui du forestier...

C'est un devoir, c'est une exigence, c'est une question de souveraineté nationale, et je remercie Philippe Marini d'avoir, à cet égard, fait sienne l'analyse du Gouvernement. Réduire la dette, c'est une question de bon sens, c'est une question de responsabilité et c'est une question de solidarité nationale : voilà ce qui conduit le Gouvernement à vous proposer ce texte.

Deuxièmement, ce projet de loi constitutionnelle impose la transmission à l'Assemblée nationale et au Sénat du projet de programme de stabilité avant son envoi à la Commission européenne. Son examen sera désormais un rendez-vous constitutionnalisés.

Troisièmement, il vise à conférer aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale un monopole dans le domaine de la fiscalité et dans celui des recettes de la sécurité

sociale. Le but n'est pas de gêner l'initiative parlementaire ; il est de permettre au Gouvernement de maîtriser les choix de recettes et de dépenses qu'il fera au Parlement.

C'est si vrai que cette mesure vise d'abord à contraindre le Gouvernement lui-même à éviter d'ajouter des textes, ...

**M. Pierre-Yves Collombat.** S'il ne veut pas gouverner, qu'il s'en aille !

**M. François Baroin, ministre.** ... proposant ici des mesures dérogatoires sur le plan fiscal, là de nouvelles niches sociales.

Je tiens donc à rassurer celles et ceux qui s'inquiètent de la remise en cause potentielle de l'initiative parlementaire : cette mesure est d'abord et avant tout contraignante pour le Gouvernement, pour les ministres, pour l'exécutif.

D'ailleurs, l'histoire des quinze ou vingt dernières années montre que les fameux 75 milliards d'euros de niches fiscales et les non moins fameux 45 milliards d'euros de niches sociales résultent pour la plus grande part, 80 %, d'initiatives de l'exécutif, le reste étant imputable au Parlement, à travers telle ou telle proposition de loi.

Cette mesure n'a donc pas pour objet de tordre le bras du Parlement. Il s'agit en fait de créer un élément vertueux, d'instituer un rendez-vous autour des textes financiers, lois de finances ou lois de financement de la sécurité sociale.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement est disposé à engager des réflexions positives avec le président de la commission des lois, avec le rapporteur général du budget, avec le président de la commission des finances, avec vous toutes et vous tous pour trouver le juste milieu, le chemin de crête qui est, selon moi, à portée de réflexion et finalement de vote ; nous y sommes parvenus à l'Assemblée nationale, alors que les députés avaient soulevé les mêmes interrogations que vous. Et nous devons y parvenir dans le respect de l'identité singulière de la Haute Assemblée, représentante des collectivités territoriales.

Je tiens aussi à rassurer MM. Sido, de Montesquiou, César, Jégou et Cornu. Nous devons trouver le juste équilibre entre le respect des prérogatives du Parlement et la volonté du Gouvernement de fixer un cadre strict d'examen. Je le répète, le présent texte ne vise en aucun cas à interdire à un député ou à un sénateur de déposer un texte, de défendre une motion.

**M. Jean Desessard.** D'écrire une lettre !

**M. François Baroin, ministre.** Il vise simplement à fixer des rendez-vous financiers, notamment au travers des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale, mais aussi – c'est devenu traditionnel – des collectifs budgétaires ou encore d'un « collectif social », puisque, je le rappelle, pour la première fois cette année, nous allons expérimenter la discussion d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative.

Ce projet de loi constitutionnelle est donc la synthèse d'un processus qui a été voulu par le Président de la République et par le Gouvernement. La responsabilité de ce processus a été confiée à une personnalité qui avait exercé, à la tête du FMI, une pression vertueuse dans l'action d'accompagnement du Fonds en faveur des pays en difficulté. Elle a su fédérer autour d'elles des personnes de tous bords dans une démarche transpartisanne, et aboutir à un consensus. Le texte du Gouvernement est donc le résultat du consensus trouvé par le comité Camdessus. Alors, écartons les mauvais procès ou les idées fausses !

Je ne reviendrai pas sur les propos de Jean-Pierre Chevènement. Avec tout le respect que j'ai pour lui, je dirai simplement qu'il voit là une possibilité de toucher les droits d'auteur d'un combat dépassé, celui de Maastricht, et de lire la Constitution réformée à travers le prisme d'une remise en cause de l'euro, qu'il a toujours dénoncé.

Oui, nous souhaitons préserver notre monnaie unique et européenne ; oui, pour la préserver nous devons réduire les déficits en France, comme doivent le faire nombre d'États européens ; oui, nous devons nous donner les moyens de sauver le patrimoine commun européen.

Gardons-nous également des positions caricaturales ! Par respect pour la présidence, je tairai les observations que m'inspirent les propositions de M. Fischer. Certes, il est logique que des travées très à gauche s'élève la défense de certaines idées, mais on ne peut pas, me semble-t-il, plaider tout et son contraire ; on ne peut pas, après avoir exercé des responsabilités, dénoncer des politiques qui, alors que nous subissons une crise sans précédent, visaient à protéger notre modèle social français.

Lors de la crise, ne l'oublions jamais, les recettes se sont effondrées, chutant de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Nous avons accepté cette perte : nous avons décidé un plan de relance pour soutenir l'économie et le grand emprunt afin de pouvoir investir sur l'avenir. Et nous avons alors fait un choix audacieux, courageux, responsable, auxquels tous auraient dû adhérer. Ce choix, qui était aussi vertueux puisqu'il produit aujourd'hui des effets positifs sur notre économie, consistait à ne pas augmenter les prélèvements obligatoires.

**Mme Nicole Bricq.** Onze milliards d'euros cette année !

**M. François Baroin, ministre.** Nous n'avons touché ni à l'impôt sur les sociétés, ni à la TVA, ni à l'impôt sur le revenu. Nous avons pris le parti de ne pas augmenter les impôts et de poursuivre le soutien à l'activité économique alors que nous subissons l'effondrement des recettes fiscales. Les résultats sont au rendez-vous.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ah bon ?

**M. François Baroin, ministre.** Vous devriez tous vous en réjouir : un point de croissance au premier trimestre, ...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Un point : c'est merveilleux !

**M. François Baroin, ministre.** ... 1,6 % de croissance d'ores et déjà acquis, un temps d'avance sur nos prévisions en matière de réduction de nos déficits publics. Nous sommes en effet à 7,1 % de déficit public alors que nous avions prévu 8,5 % au début de l'année 2010. Le niveau de 5,7 % est garanti d'ici à la fin de l'année et nous serons naturellement au rendez-vous d'objectifs intangibles en matière de réduction des déficits public.

Le pari que nous avons fait de soutenir l'économie sans augmenter les prélèvements obligatoires tout en protégeant notre modèle social devrait, me semble-t-il, recueillir l'assentiment de nombre d'entre vous.

Le Gouvernement souhaite donc, je le répète, fixer des rendez-vous financiers. Cette question, qui fera peut-être l'objet d'un débat approfondi devant la Haute assemblée, a été largement discutée à l'Assemblée nationale. Nous avons réussi à trouver un point d'équilibre entre le monopole – c'est le terme le plus parlant, même si ce n'est peut-être pas le meilleur – des lois financières et l'initiative parlementaire, renforcée par la révision constitutionnelle de 2008.

Il ne faudrait pas que, par une curieuse inversion des valeurs, la loi de finances devienne la voiture-balai ou la chambre d'enregistrement des votes qui auront été émis antérieurement dans l'année.

Il faut se garder de tout excès, et c'est ce qu'a fait le Gouvernement, qui a adopté une position assez juste, me semble-t-il, en recherchant le moyen de parvenir à un bon équilibre, avec des rendez-vous financiers réguliers, les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les collectifs – vous avez en effet pu constater que le Gouvernement déposait régulièrement, au mois de juin, des projets de loi de finances rectificative et, dorénavant, des projets de loi de financement de la sécurité sociale rectificative –, en allant plus loin si nécessaire tout en conservant le principe du monopole de discussion des mesures de nature fiscale ou sociale au sein des textes financiers. Dans ces conditions, je crois que nous pourrions sans difficulté nous retrouver sur un objectif commun.

MM. Hyst, Vasselle, Emorine et Gélard souhaitent prévoir une priorité d'examen par le Sénat des textes financiers associés à des projets de loi relatifs aux collectivités locales. Si je comprends leurs préoccupations, je dois à la vérité de dire qu'elles sont difficiles à traduire sur le plan juridique. Faudrait-il, par exemple, tronçonner le projet de loi de finances de l'année afin que les dispositions relatives à la fiscalité locale et à l'enveloppe des concours des collectivités locales soient examinées en premier par la Haute Assemblée? Cela ne semble guère praticable.

Au demeurant, vous le savez tous, il n'est pas nécessaire de prévoir une priorité d'examen au Sénat pour que celui-ci imprime sa marque sur les dispositions financières relatives aux collectivités locales. Je ne prendrai que l'exemple récent, que vous avez encore tous en mémoire, de la réforme de la taxe professionnelle. Si cette mesure de nature fiscale a d'abord été discutée à l'Assemblée nationale, l'essentiel de la réforme s'est fait ici. La piste d'atterrissage, résultat d'un travail commun du Gouvernement et de la représentation nationale, a été largement définie et balisée au Sénat.

L'histoire récente nous permet donc de penser que les prescriptions ne sont pas nécessaires. Il suffit que le Gouvernement et le Parlement adoptent de bonnes habitudes de travail.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, messieurs les rapporteurs pour avis, mesdames, messieurs les sénateurs, voilà ce que je souhaitais dire en réponse à vos interventions. Je reste bien entendu à votre entière disposition pour répondre à vos questions au cours des débats qui seront, je n'en doute pas, fructueux et de qualité. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des motions.

#### Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** Je suis saisi, par Mme Borvo Cohen-Seat, MM. Foucaud, Fischer et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, d'une motion n° 76.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 499, 2010-2011).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, auteur de la motion.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'apprécie, je l'avoue, de défendre l'irrecevabilité d'un projet de loi constitutionnelle au moment où tout porte à croire que ce projet est de toute façon irrecevable démocratiquement dans la mesure où il ne réunit pas une majorité des trois cinquièmes au Parlement!

Vous n'avez pas pu abaisser la majorité constitutionnelle mais, en revanche, vous avez déjà prévu que des lois organiques préciseront le contenu des lois-cadres : prudence quant à la majorité!

Nous pouvons en déduire que, si nous discutons à la mi-juin au Sénat, après l'Assemblée nationale, de ce projet de loi constitutionnelle alors qu'il ne sera pas voté au cours de la présente session, ni probablement à la prochaine, c'est que le Président de la République veut à tout prix au moins afficher sa volonté de bonne conduite à l'égard des « décideurs financiers ».

Ce projet, vous l'avez surnommé « règle d'or »! Je dois dire qu'il porte bien ce nom, à condition d'ajouter « des marchés financiers » : c'est donc « règle d'or des marchés financiers ».

Les ministres qui défendent ce projet, MM. Mercier et Baroin, ont montré le fil rouge du texte. Depuis 2008, disait l'un d'eux, les déficits publics augmentent par insuffisance de la maîtrise des comptes! Maîtrise par qui? Car 2008, c'est l'année de la débâcle financière causée par les politiques irresponsables de rentabilité financière, des banques et organismes financiers, avec la bénédiction des États. Il y a donc des responsables. Les États ont « sauvé » les banques sans contrepartie et fait payer les salariés et les peuples, sous la houlette du Fonds monétaire international. C'est vrai dans tous les pays européens.

Aucune recherche d'augmentation des recettes du côté de ceux qui ont réalisé les plus grands profits, avant et après la crise, c'est-à-dire les actionnaires des entreprises du CAC 40. Au contraire!

En 2002, la dette s'élevait à 900 milliards d'euros contre quelque 1 800 milliards d'euros en 2011. Entre-temps, il y a eu le bouclier fiscal, les cadeaux électoraux – l'abaissement de la TVA pour les restaurateurs par exemple –, la suppression de la taxe professionnelle et toujours les exonérations de charges sociales – à hauteur de 173 milliards d'euros –, les niches fiscales, les stock-options... La crise n'a rien changé!

Je dois dire qu'il y a quelque chose d'obscène à voir montrer du doigt les gens qui survivent grâce au RSA, alors que les plus riches des plus riches arrivent *in fine* à avoir un pourcentage de

taux d'imposition identique à celui d'un petit salarié : 4 % pour Mme Bettencourt – toujours elle – comme pour un salarié qui gagne 1 500 euros !

Et pour finir, cette année, 1 900 foyers fiscaux dont les revenus sont supérieurs à 16 millions d'euros bénéficieront d'un gain moyen de 160 000 euros grâce à l'allègement de l'ISF, tandis que le bouclier fiscal continue de s'appliquer jusqu'à l'année prochaine ! C'est admirable ! Le résultat de l'opération est une aggravation du déficit public. Vous n'appliquerez donc pas l'année prochaine les bons principes que vous voulez constitutionnaliser.

Tout cela éclaire le propos de M. Mercier : « Vivre ensemble, c'est adopter un comportement responsable. » Qui est visé, les financiers, les gouvernements ? Ce propos s'adresse-t-il aux salariés, aux citoyens ? Ces derniers ont en effet voté, choisi donc, d'être gouvernés par des libéraux ultralibéraux ; ils ne peuvent pas s'attendre à autre chose !

Je crois que le problème réside précisément dans les rapports entre le peuple et votre gouvernance. Votre pouvoir est concentré comme il ne l'a jamais été. Le Parlement est contraint dans ses pouvoirs, tout particulièrement sur le plan financier, par des mécanismes que nous connaissons bien : LOLF, PLFSS, article 40 de la Constitution et tutelles européennes.

C'est d'ailleurs ainsi que vous avez imposé l'abaissement des services publics avec la révision générale des politiques publiques, la RGPP, les reculs de la protection sociale, donc de la santé, le bas niveau des salaires de la grande majorité. C'est également ainsi que vous avez mis au pas les collectivités locales avec votre réforme.

Mais vous ne pouvez empêcher un fort mécontentement, des résistances, des obstacles en France, comme dans la plupart des pays européens, où les peuples paient la crise de la finance.

Certes, vous avez les armes idéologiques – les pauvres, les peurs, les boucs émissaires –, mais il faut croire que cela ne suffit pas ; vous voulez aussi pouvoir exonérer durablement les responsables de la crise financière – c'est l'objet du programme de stabilité européen, de « l'Europlus » – et, pour être sûr d'y arriver, franchir une étape supplémentaire dans la contrainte contre toute velléité démocratique.

C'est l'objet du projet de loi que vous considérez, monsieur le ministre, comme « l'étape décisive dans le processus engagé il y a un an et demi ».

Les rapports n'ont pas manqué – je pense notamment au rapport Camdessus – pour proposer des idées.

Donc, cette étape décisive, c'est de décider d'« une norme supérieure » qui s'impose quels que soient la volonté populaire exprimée, le Gouvernement, le contexte, ... grâce au monopole des lois financières, aux lois-cadres triennales, et dont le Conseil constitutionnel serait le garant.

C'est une limitation totale de la souveraineté du peuple et de ses représentants, c'est-à-dire du Parlement pour ce qui concerne le budget de l'État, du Parlement et des partenaires sociaux en ce qui concerne la sécurité sociale, des assemblées élues des collectivités locales pour ce qui est de leur budget.

C'est la mise en place d'une camisole financière européenne.

Je vous rappelle en effet l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs repré-

sentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision du 25 juillet 2001, que l'examen des lois de finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par la Déclaration de 1789, et réaffirmé à cette occasion les principes d'annualité, d'irréversibilité et d'unité du budget.

C'est tout l'inverse avec le projet qui nous est soumis !

La commission des finances tente une réponse : « La règle [des lois-cadres] n'impose pas aux gouvernements une trajectoire budgétaire plutôt qu'une autre [...] ; la seule chose qu'elle impose est la cohérence entre la trajectoire pluriannuelle annoncée à nos partenaires européens et sa déclinaison annuelle dans les lois financières ! »

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Absolument !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Par qui est édictée cette « norme supérieure » constitutionnalisée dans notre pays ?

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Par le bon sens, madame Borvo Cohen-Seat !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Par les conseils des ministres de l'Union européenne ? Par la Commission européenne ? Par quelques pays européens, dont la France ?

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis.** Par le souci de bonne gestion !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** C'est bien là que le bât blesse !

Seuls les traités internationaux adoptés dans des formes adéquates peuvent limiter, dans un cadre précis, la souveraineté nationale.

En l'occurrence, le traité de Lisbonne ne prévoit pas de budget triennal européen, et l'Europe ne dispose pas d'un instrument constitutionnel – le traité constitutionnel européen est mort-né en tant que tel.

Le projet qui nous est soumis ajoute donc, en quelque sorte, une « règle » au traité de Lisbonne – sans traité – pour limiter la souveraineté du peuple.

M. le rapporteur cite un exemple éclairant : la Grande-Bretagne s'était dotée en 1997 d'un code de stabilité budgétaire au cours du cycle 1997-2007 de dix ans. La crise a fait voler en éclat cet équilibre.

Peut-on imaginer, avec votre dispositif constitutionnel, que le Conseil constitutionnel – qui a compétence liée – annule une disposition prise par un gouvernement face à une crise ?

Peut-on sérieusement penser interdire à une majorité, par des lois-cadres de trois ans minimum – peut-être davantage –, d'adapter sa politique financière et fiscale aux conditions du moment ?

Est-ce le Conseil constitutionnel – organe non élu démocratiquement – qui va en décider ?

Peut-on sérieusement penser que, quand le peuple français change de majorité et de gouvernement parce qu'il désavoue les précédents, il va accepter que la « camisole financière européenne » empêche la nouvelle majorité de faire quoi que ce soit ?

C'est une atteinte grave à la volonté démocratique, et, comme par hasard, un an avant les échéances électorales qui pourraient faire changer la majorité...

On comprend l'intérêt des marchés financiers. C'est vrai pour la France, c'est vrai pour d'autres pays européens où les peuples pourraient rejeter les plans d'austérité.

C'est en quelque sorte une garantie contre un éventuel changement de politique, un moyen d'interdire que quiconque s'avise de faire payer les crises aux marchés financiers !

Un tel projet, d'ailleurs, se conçoit très bien dans la logique de l'harmonisation européenne ultralibérale dont le traité constitutionnel européen était l'instrument : inscrire dans le marbre constitutionnel la rentabilité du capital au détriment des dépenses utiles.

Mais vous n'y êtes pas tout à fait parvenus. Il n'y a pas de Constitution européenne qui s'impose aux États, et le traité de Lisbonne, même s'il reprend le contenu du traité constitutionnel européen, que le peuple français a rejeté, ne prévoit pas l'encadrement triennal des gouvernements.

Le caractère antidémocratique du projet qui nous est soumis n'échappe pas à certains membres de votre majorité. Notamment, il n'a pas échappé à M. le rapporteur de la commission des lois que le projet voté par l'Assemblée nationale n'était pas suffisamment respectueux des droits du Parlement.

Pis, on peut lire dans son rapport que « le Gouvernement et le Parlement abandonnent une part de leur liberté ». Il indique « les graves inconvénients [qui en résulteraient] pour la cohérence des travaux parlementaires et le droit d'initiative des députés et sénateurs... »

Nous ne pouvons que souscrire à ces propos, mais l'affaiblissement du Parlement en matière financière est déjà bien entamé par l'irrecevabilité financière, le monopole du Gouvernement, le vote de l'article d'équilibre avant la discussion des crédits, les lois de programmation des finances publiques, comme vous le dites vous-même, monsieur le rapporteur.

Nous partageons l'idée que le projet dont nous discutons va plus loin – c'est le but recherché – et entrave toute initiative du Gouvernement et du Parlement, toute réforme, toute action répondant à des nécessités.

Imaginez des émeutes sociales pendant lesquelles un gouvernement voudrait prendre des mesures d'urgence. Qui pourrait l'en empêcher ?

Monsieur le rapporteur, vous n'apportez pas de remède au mal annoncé.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Si !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** En effet, vous proposez au fond de supprimer le monopole des lois financières tout en conservant le maintien des lois-cadres d'équilibre dotées d'une force supérieure à celles des lois financières annuelles.

Donc, Gouvernement et Parlement ont toujours la possibilité de proposer des réformes induisant dépenses ou recettes nouvelles, mais les lois financières auront une compétence exclusive pour déterminer l'entrée en vigueur des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, et bien entendu dans la limite des lois-cadres.

Certes, on peut apprécier que M. le rapporteur veuille rétablir ce que l'Assemblée nationale a refusé, c'est-à-dire que les institutions de la République servent encore à quelque chose ; mais il faut l'avouer, il s'agit d'un subterfuge car, en définitive, le principe même de la « norme supérieure » que le Gouvernement veut créer *ex nihilo* demeure, ce que nous refusons.

Mes chers collègues, le Parlement ne peut pas décider d'aliéner la souveraineté du peuple pour s'en remettre aux comptables financiers actuels de l'Europe !

Mes chers collègues, je vous invite donc à voter cette motion. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG. – M. Jacques Mézard applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Je trouve toujours extrêmement paradoxal que soit présentée, lors de l'examen d'un projet de loi tendant à réviser la Constitution, une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité...

En revanche, on peut concevoir le dépôt d'une motion tendant à opposer la question préalable ou, éventuellement, tendant au renvoi à la commission afin que le texte soit réexaminé.

Cela dit, ce paradoxe vous a permis, madame Nicole Borvo Cohen-Seat, de développer un certain nombre d'idées.

Pour ma part, je suis surpris que vous refusiez, d'une manière générale, une vision pluriannuelle, parce que l'annualité budgétaire, c'est tout de même de la navigation à vue !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cela existait déjà !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** On avait commencé en 2008 avec les lois de programmation, mais la force conférée aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques imposera une constance dans la gestion des finances publiques.

Monsieur le ministre, ce point est peut-être le plus important de la réforme ; cette règle qui s'impose était au centre des préoccupations de la commission.

En tout cas, je ne vois pas en quoi le présent projet de loi constitutionnelle bafoue les principes fondateurs de notre République. D'ailleurs, des pays comme l'Allemagne, dont les dispositifs tendant à assurer l'équilibre des finances publiques sont extrêmement forts, ne s'en sont pas trop mal trouvés jusqu'à présent ; elle n'a pas cessé d'être une république.

Pour tous ces motifs, vous comprendrez, mes chers collègues, que cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité ne paraisse pas fondée et que la commission des lois émette un avis défavorable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Vous n'avez pas répondu à mes arguments !

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. François Baroin, ministre.** Le Gouvernement est défavorable à cette motion.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 76, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi constitutionnelle.

La commission et le Gouvernement se sont prononcés contre.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

*(Il est procédé au comptage des votes.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 242 :

Nombre de votants .....	225
Nombre de suffrages exprimés .....	206
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	104
Pour l'adoption .....	24
Contre .....	182

Le Sénat n'a pas adopté.

### Question préalable

**M. le président.** Je suis saisi, par MM. Collombat et Frimat, Mme Bricq, MM. Daudigny, Yung, Marc, Frécon, Desesnard, Bérít-Débat, Sergent et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, d'une motion n° 38 rectifié.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 499, 2010-2011).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, auteur de la motion.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Le prêchi-prêcha qui accompagne ce projet de loi constitutionnelle fait penser à ces contes moraux bourgeois du XIXe siècle, illustrés de vignettes émouvantes, destinés à l'édification des prolétaires.

Sur la première vignette, on voit l'expulsion d'une famille éplorée agrippée aux basques d'un homme visiblement ivre. Dans un angle, le garde des sceaux rappelle : « Quand les parents boivent, les enfants trinquent ! »

Sur la seconde vignette, on voit la même famille, mais radieuse cette fois, dans un appartement respirant une honnête propreté. La morale de l'histoire revient au ministre du budget : « Sobriété égale prospérité ; c'est le bon sens ! »

Éprouvée, la méthode consiste à réduire toute question complexe à un unique problème et à lui trouver une solution simple, compréhensible pour les gens pressés, relevant soi-disant du bon sens. Sa pertinence importe peu, le but n'étant pas de changer l'ordre des choses, puisqu'il est parfait, mais de corriger les hommes. Pour cela, lois et prédictions suffisent.

En l'espèce, la question se limite à celle de l'équilibre budgétaire et de l'endettement public.

On a évacué – au moins jusqu'à tout récemment – les liens que cet endettement pourrait avoir avec l'endettement privé, la dynamique économique et l'emploi ou encore le mode de fonctionnement de l'Europe et de la zone euro. Ce débat est jugé inutile, puisqu'on connaît déjà l'origine des déséquilibres : l'électoratisme idiosyncrasique des parlementaires, qui pousse à la dépense.

Hier, l'irresponsabilité des élus locaux a justifié la réforme territoriale ; aujourd'hui, celle des parlementaires justifie qu'on leur ôte toute initiative en matière financière.

On oublie que le Gouvernement, en France, dispose déjà de tous les moyens constitutionnels de s'opposer à ces fâcheuses manies, à la différence de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, qui ignorent les facilités du régime consulaire. « À celui qui n'a pas on lui ôtera même ce qu'il a », avait prédit Saint-Mathieu !

Personne non plus ne se fait d'illusion sur l'efficacité du dispositif. Jean-Jacques Hyst nous rappelle dans son rapport que, là où elle existe, la camisole budgétaire constitutionnelle reste dans le placard. Il précise ainsi que « cette constitution financière n'a pas suffi à garantir la vertu budgétaire en Allemagne » et que « l'emballement des déficits et de la dette consécutif à la crise financière a contraint les autorités [britanniques] à adapter leur règle budgétaire et décaler le retour à l'équilibre à l'horizon 2017-2018 ».

Quant au Gouvernement, s'il ne se sent pas capable de conduire la politique financière de la France, qu'il s'en aille !

Constatons par ailleurs que la non-application par le Gouvernement de la règle qu'il entend constitutionnaliser, c'est-à-dire une loi de règlement non conforme à une loi de programmation, n'aurait aucune conséquence.

On néglige aussi que l'origine comptable de la dette publique française n'est pas l'excès de dépenses, mais le défaut abyssal de recettes, dont l'origine structurelle, par-delà la crise, est à rechercher, premièrement, dans la chute de la part relative des revenus du travail dans le partage de la valeur ajoutée au cours de ces trente dernières années et, deuxièmement, dans les dépenses fiscales et les exonérations de cotisations sociales généreusement accordées.

Concernant ce dernier point, les chiffres auxquels parviennent Philippe Marini et Jean Arthuis dans leur récent rapport sont impressionnants. Selon les modes d'évaluation, les allègements fiscaux varient entre 148 milliards et 220 milliards d'euros, et les allègements sociaux entre 41 milliards et 80 milliards d'euros.

Au total, le manque de recettes publiques se situe entre un minimum de 190 milliard d'euros et un maximum de 300 milliards d'euros. Il faut comparer ce chiffre au déficit des comptes publics pour 2009, qui s'élevait, en pleine crise, à 145 milliards d'euros !

Si ce n'est pas organiser l'insolvabilité de l'État et la faillite des régimes sociaux, c'est bien imité ! Faire le contraire ne ferait pas de mal aux comptes publics !

Origine plus sournoise de la faiblesse des recettes publiques : la réduction de la part des revenus du travail par rapport à celle du capital ces trente dernières années. Moins de revenus du travail, compte tenu du traitement de faveur dont bénéficient les revenus du capital, c'est moins d'impôts et de cotisations.

Si cette « déformation du partage de la valeur ajoutée », comme on dit dans le jargon, n'est pas une spécialité européenne, elle a été particulièrement forte dans l'Europe des Quinze et en France : moins 12,1 points de PIB dans l'Europe des Quinze, contre moins 5 points aux États-Unis.

Ces chiffres sont ceux de l'excellent rapport d'information de nos collègues Joël Boudin et Yvon Collin relatif à la coordination des politiques économiques en Europe.

En France, en Allemagne et au Royaume-Uni, la diminution est de l'ordre de 10,2 à 10,4 points de PIB. Mais les pays actuellement dans la tourmente accusent une baisse bien plus importante : moins 13,4 points de PIB pour l'Espagne et moins 35 points de PIB pour la Grèce.

Si le credo libéral, résumé par la célèbre formule d'Helmut Schmidt – « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain » – avait été vérifié, cette évolution n'aurait pas eu un impact aussi négatif sur l'emploi, la consommation et les recettes de l'État. La production aurait trouvé ses débouchés dans l'investissement, l'emploi puis la consommation.

Mais, en l'occurrence, la foi n'a pas suffi à déplacer les montagnes. L'excédent de revenus du capital n'a pas été réinjecté dans l'économie réelle, mais est allé croître et se multiplier dans des bulles spéculatives récurrentes.

Le maintien du niveau de la consommation et de l'emploi a donc imposé de compenser les fuites.

Trois ingrédients ont été utilisés, dans des cocktails de composition variable selon les pays et les gouvernements : recherche d'excédents extérieurs, endettement public ou privé. En fait, deux ingrédients seulement, puisque les balances excédentaires supposent des balances déficitaires et des pays endettés. Le vrai moteur de la croissance de ces années fut donc l'endettement public ou privé. Là où l'endettement public était contenu, comme au Royaume-Uni et en Espagne, l'endettement privé a explosé.

La France, elle, a globalement opté pour le « mou » : croissance molle, en tout cas inférieure à celles du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Irlande, de la Grèce ou de l'Espagne ; endettement des ménages et endettement public comparativement modéré, même aujourd'hui.

Ce qui, aux yeux des libéraux français, passe pour du keynésianisme pur sucre s'est globalement limité à caler la croissance de l'emploi sur celle de la population active, sans parvenir à réduire autant qu'ailleurs un solde de chômage et de sous-emploi relativement élevé.

J'emploie le terme « globalement », car tous les gouvernements n'ont pas fait la même chose. On doit aux cinq années du gouvernement de Lionel Jospin 60 % des créations d'emplois salariés de ces vingt dernières années, période durant laquelle le niveau de la dette publique a légèrement baissé et l'endettement privé légèrement augmenté.

Entre 1989 et 1996, 726 000 emplois salariés supplémentaires ont été créés, soit une moyenne de 90 750 par an.

Entre 1997 et 2002, 2 197 000 emplois salariés supplémentaires ont été créés, soit 366 000 par an.

Entre 2003 et 2009, 466 000 emplois salariés supplémentaires ont été créés, soit 66 600 par an.

On me répondra que le gouvernement de Lionel Jospin a bénéficié d'une période de croissance. Comme si, en vingt ans, il n'y avait eu que cinq années de croissance... En réalité, ce résultat est bien le produit d'une politique.

Rappeler cela, c'est poser la question de savoir comment le Gouvernement entend nourrir la croissance, l'emploi, la consommation et les recettes fiscales sans augmenter les revenus du travail et en réduisant l'endettement public.

Songe-t-il à appliquer la recette du candidat Nicolas Sarkozy, qui, au printemps 2007, déclarait : « Les ménages français sont aujourd'hui les moins endettés d'Europe. Or, une économie qui ne s'endette pas suffisamment, c'est une économie qui ne croit pas en l'avenir, qui doute de ses atouts, qui a peur du lendemain. [...] Il faut réformer le crédit hypothécaire. Si le recours à l'hypothèque était plus facile, les banques se focaliseraient moins sur la capacité personnelle de remboursement de l'emprunteur et plus sur la valeur du bien hypothéqué. »

Il est toutefois douteux, monsieur le ministre, que vous songiez à appliquer cette méthode, la crise ayant montré ses limites. À l'usage, l'endettement privé, retraits par la machine spéculative bancaire, est encore plus dangereux que l'endettement public, qu'il a par ailleurs lui-même contribué à stimuler, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre.

C'est en effet pour sauver un système bancaire gavé de titres toxiques que le lapin blanc de la dette privée a été changé en lapin noir de la dette publique. Que la France se soit plutôt mieux tirée de ce numéro de cabaret financier que l'Allemagne, le Royaume-Uni et, évidemment, l'Irlande – modèle de réussite libérale brutalement ramenée au rang de pays du « Club Med » – ne signifie pas qu'elle ne pâtisse pas de la déstabilisation de l'euro qui en est résultée.

Si la France n'était pas devenue la cible de la spéculation, nous ne serions pas là aujourd'hui. Vous l'avez d'ailleurs avoué candidement dès mai 2010, monsieur le ministre, en affirmant : « Nous devons maintenir notre AAA, réduire notre endettement pour éviter d'être trop dépendant des marchés, et nous devons le faire dans la durée, d'où l'idée de révision constitutionnelle, pour bien montrer que ce n'est pas simplement un coup pour rien pour faire plaisir à des marchés, mais vraiment une nouvelle inflexion, une nouvelle tendance, une nouvelle discipline budgétaire française. »

« La politique de la France ne se fait pas à la corbeille ! », disait le général de Gaulle. Autres temps, autres mœurs, autres hommes... Grandeur et décadence !

Pourquoi d'ailleurs les marchés ne dicteraient-ils pas leur loi puisqu'on les a placés en situation de le faire ? Une promesse d'équilibre budgétaire, voire un excédent budgétaire réel suffiront-ils à changer leur comportement ?

**M. Jean Desessard.** Non !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Non, bien évidemment !

Quand les marchés ne craindront plus le délabrement des finances publiques, ils spéculeront sur les conséquences de leur restauration.

D'ailleurs, quelque temps après cette déclaration dont je viens de rappeler la teneur, monsieur le ministre, et après les engagements européens de sauvetage de la Grèce, Moody's se fendait du communiqué suivant : « Compte tenu de la nécessité de se tenir à des mesures d'économie strictes pour plusieurs années, Moody's estime que les craintes sur la croissance économique constituent un risque pour la notation des États. Cela est particulièrement vrai en Europe, où la croissance devrait être moins élevée que dans le reste du monde. »

On ne « rassure » pas les marchés. On leur retire le quasi-monopole du crédit assorti d'une assurance tous risques quand tout s'effondre qui leur a été imprudemment octroyée.

La monétisation de la dette publique, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni, aurait l'avantage de desserrer l'étau ou, plus exactement, de permettre au système européen de

banques centrales de faire directement ce qu'il fait déjà par des moyens détournés et continuera à faire avec le mécanisme de stabilité européen.

« Au total, écrit Patrick Artus, qui n'est pas connu pour être gauchiste, la monétisation indirecte par les banques nous paraît beaucoup plus dangereuse que la monétisation directe par les banques centrales, ce qui est évidemment l'opposé de l'opinion de la BCE ».

La monétisation directe de la dette souveraine limiterait son coût et donnerait aux États les marges de manœuvre d'une politique de croissance génératrice d'emplois et de revenus fiscaux, facilitant ainsi le retour à l'équilibre budgétaire.

Elle ne serait pas plus génératrice d'inflation que les émissions monétaires d'origine bancaire actuelles, à tout le moins aussi longtemps que l'appareil productif tournera au ralenti.

Et si plus d'inflation il y avait, faudrait-il s'en plaindre ? Quelques malappris, tel Olivier Blanchard, l'économiste en chef du FMI – un autre gauchiste ! (*Sourires.*) – préconisent même de relever de 2 % à 4 % la cible d'inflation des banques centrales. Il en résulterait selon lui un allègement global du poids réel de la dette estimé à deux points de PIB par an.

Vous aurez compris que le fond du problème n'est pas l'irresponsabilité des parlementaires, mais l'euro, son mode de construction et, désormais, de régulation.

L'euro est la tentative inouïe, c'est-à-dire jamais vue, de créer une monnaie sans référence à l'étalon-or, sans pouvoir souverain pour l'administrer, sans possibilité d'assistance financière directe entre États. Le rôle du système des banques centrales y est réduit au minimum, celui-ci étant chargé d'éviter que les banques, dotées de l'essentiel du pouvoir de création monétaire à travers le crédit, ne fassent faillite, de lutter contre l'inflation, existante ou probable, et de regarder l'euro s'apprécier quand nos concurrents laissent filer leur monnaie pour gagner nos marchés.

**M. Jean Desessard.** Eh oui !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Garant de cet ordre : le respect de quelques règles budgétaires simples par les États sous la surveillance du haut clergé financier central.

L'euro actuel est la concrétisation du rêve libéral d'un ordre économique et financier autonome, fonctionnant selon ses lois propres pour l'enrichissement et le bonheur de l'humanité.

Le rêve ne s'étant pas réalisé, le mal ne pouvait venir que du vestige de souveraineté laissé aux États : la politique budgétaire. L'objet de ce texte est précisément de les en priver.

En guise de conclusion, je vous livre ce diagnostic de Paul Krugman : « Non, la véritable origine de la crise de la zone euro ne réside pas dans la prodigalité des hommes politiques mais dans l'arrogance des élites [...] qui ont poussé l'Europe à adopter une monnaie unique bien avant que le continent ne soit prêt pour une telle expérience. [...] »

« Bien avant la naissance de l'euro, les économistes avaient prévenu que l'Europe n'était pas prête pour une monnaie unique. Mais ces mises en garde ont été ignorées, et la crise est arrivée.

« Et maintenant ? Sortir de la zone euro est quasiment impensable [...] La seule solution est donc la marche en avant : pour faire fonctionner l'euro, l'Europe doit aller bien plus loin en matière d'union politique, de manière à ce que les pays européens commencent à fonctionner davantage comme des États américains.

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Pierre-Yves Collombat.** « Mais ce n'est pas près d'arriver. Nous assisterons sans doute dans les années à venir à un douloureux processus de sortie de crise : des renflouages accompagnés d'exigence de violente austérité, tout cela sur fond de chômage très élevé, perpétué par [une] déflation éprouvante. »

Nous sommes toujours aux temps des palinodies et des cataplasmes. Pour vous, monsieur le ministre, voter ce texte est d'abord un devoir moral et se préoccuper des générations futures ; poser la question préalable, c'est pour le groupe socialiste une manière de vous rappeler de penser aux jeunes générations d'aujourd'hui et à la « galère » que vous leur préparez en faisant le choix de la déflation. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. Yvon Collin applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** M. Collombat a fait beaucoup de citations, quelquefois un peu sorties de leur contexte, mais cela n'a aucune importance.

Il a fortement critiqué l'euro, ce qui me conduit à rappeler que certains de ses amis, pour ne pas dire tous, soutenaient comme nous le traité de Maastricht...

**M. Pierre-Yves Collombat.** La repentance n'est pas impossible, cher monsieur Hiest : *perseverare diabolicum* !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Je crois que là n'est pas la question, monsieur Collombat !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Si, puisque l'on continue !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est votre point de vue, mais il faut précisément une convergence pour que l'euro soit fort et bénéficie à tous les pays de la zone euro. Pour ce faire, il faut une discipline respectée par tous, discipline dont notre pays aussi a besoin.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Pas seulement !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Monsieur Collombat, je vous ai écouté religieusement. Ne m'interrompez pas sans cesse !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Mais vous ne répondez pas, monsieur Hiest, ou vous répondez à côté ! Vous ne répondez d'ailleurs jamais.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Je réponds, monsieur Collombat !

Le présent texte est justement conçu pour avoir des conséquences positives sur la gestion de nos finances publiques et nous permettre de retrouver des marges de manœuvre après tant d'années de déficit. Toutes les majorités au pouvoir depuis trente-cinq ans ont d'ailleurs leur part de responsabilité dans ce déficit. Il faut réagir aujourd'hui, tant qu'il est encore temps, en ayant le courage de définir des règles contraignantes.

J'ajoute que je me suis toujours employé au maximum à la préservation des droits du Parlement et, de ce point de vue, vous constaterez que le texte peut, grâce à nos amendements, sortir grandement amélioré du Sénat, tout en continuant, bien entendu, à assurer le nécessaire respect des principes d'équilibre des finances publiques et la conformité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale aux lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

En conséquence, j'estime qu'il y a lieu de poursuivre la discussion du projet de loi constitutionnel et j'émet un avis défavorable sur la motion tendant à opposer la question préalable.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. François Baroin, ministre.** Le Gouvernement est défavorable à l'adoption de cette motion.

**M. le président.** Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix la motion n° 38 rectifié, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi constitutionnelle.

La commission et le Gouvernement se sont prononcés contre.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

*(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 243 :

Nombre de votants .....	316
Nombre de suffrages exprimés .....	314
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	158
Pour l'adoption .....	128
Contre .....	186

Le Sénat n'a pas adopté.

#### **Demande de renvoi à la commission**

**M. le président.** Je suis saisi, par MM. Collin, Alfonsi, Baylet et Chevènement, Mmes Escoffier et Laborde et MM. Mézard, Plancade et Tropeano, d'une motion n° 45.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 499, 2010-2011).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Yvon Collin, auteur de la motion. *(MM. Jean-Pierre Bel et Bernard Frimat applaudissent.)*

**M. Yvon Collin.** Mes collègues du RDSE signataires de cette motion de renvoi à la commission et moi-même voulons éviter au Sénat d'adopter une disposition constitutionnelle que nous jugeons tout à la fois inutile, inopérante et dangereuse.

**M. Jean Desessard.** Très bien !

**M. Yvon Collin.** Mais, en préambule, je veux indiquer combien je regrette l'opération de transfert de responsabilité sous laquelle vous placez nos débats, monsieur le ministre, lorsque, vous faisant le porte-voix d'un prétendu jugement des marchés financiers, vous jouez avec la réputation de la représentation nationale, sommée d'adopter votre projet de loi constitutionnelle sous peine d'attenter à l'intérêt de la nation. Que n'avez-vous appliqué à vos actes les sommations que vous nous adressez ?

**M. Bernard Frimat.** Très bien !

**M. Yvon Collin.** Le sens de la démocratie, c'est aussi d'assumer ses responsabilités. Votre majorité exerce le Gouvernement de la France depuis 2002. Ainsi, c'est elle qui doit assumer la responsabilité des finances publiques depuis cette date. Or voici son bilan.

À la fin de 2001, le déficit public s'élevait à 1,5 point de produit intérieur brut, en nette amélioration par rapport à 1997. Il se trouvait à un niveau permettant de réduire le poids de la dette publique dans le PIB. De fait, ce poids avait été sensiblement allégé par rapport à 1997.

En 2007, le déficit public était passé à 2,7 % du PIB, soit un niveau supérieur au solde stabilisant le niveau de la dette publique dans le PIB. La France s'est alors installée sur une trajectoire d'insoutenabilité de la dette publique.

Celle-ci a été considérablement amplifiée par la suite. À la fin de 2010, le déficit public s'élève à 7 points de PIB. Inutile de préciser que ce déficit insoutenable expose le pays à une seconde insoutenabilité, celle de sa dette publique.

Celle-ci s'élevait à 56,9 % du PIB en 2001, soit un niveau compatible avec le plafond du pacte de stabilité et de croissance. Cinq ans plus tard, la dette publique dépassait ce plafond, atteignant 63,9% du PIB.

Depuis, le poids de la dette publique a été alourdi de près de 20 points de PIB : à 81,7 % de celui-ci, il est plus élevé de 30,2 points de PIB par rapport à 2001, soit une progression de plus de 40 % en neuf années.

Le Gouvernement est responsable, monsieur le ministre, d'une dégradation historique des finances publiques telle que les exigences de redressement des comptes publics pèseront sur le destin de la France et des Français pendant des années.

Contrairement à ce que vous indiquez souvent, c'est à une véritable rupture par rapport aux années 1997 à 2001 que vous avez soumis le pays. Cette période montre qu'il est faux de prétendre que la France est abonnée au déficit et à la dette ; c'est votre majorité qui a souscrit cet abonnement.

Vous vous abritez derrière la crise pour expliquer cette dérive. Faible abri !

Avant tout, la crise est celle de vos choix économiques : crise du néolibéralisme dérégulé des prétendus « marchés efficients » ; crise de l'« exubérance rationnelle » de M. Greenspan ; crise liée à la perte de tous les repères économiques et sociaux nécessaires à une croissance forte et équilibrée ; crise de l'État aussi, et non pas du « trop d'État », comme avait réussi à nous en persuader, voilà quelques années, un banquier de renom vilipendant la dépense publique et taçant notre État pour sa coupable imprévoyance...

Eh oui ! Vous avez cru aux leçons des petits génies de l'école de Chicago, tout occupés à produire une science économique de pacotille propre à les faire accéder au prix, dit « Nobel de l'économie », de la banque de Suède.

**M. Jean-Pierre Bel.** Très bien !

**M. Yvon Collin.** Eh oui ! Vous avez fait vôtres les recommandations de ces banquiers, occupés à soigner leurs bonus, en mettant en place des mécaniques financières qui ont fait exploser la finance et l'économie mondiale.

Hé oui ! Vous n'avez pas vu et vous ne voyez toujours pas que c'est ce système économique qui est aujourd'hui comme hier responsable de l'état de nos finances publiques, comme l'est l'impérialisme des intermédiaires financiers dont il va falloir acquitter la facture, facture qui augmente tous les jours pour certains de nos plus proches voisins, et cela à des risques incalculables !

Quant à la menace des marchés financiers, plutôt que de l'agiter, il serait souhaitable, monsieur le ministre, de prévenir les abus et de tenir les engagements que vous avez pris de réduire l'exposition des populations à leurs excès.

Mais il y a plus : il y a vos contradictions.

Il vous faudra bien reconnaître qu'avant la crise économique votre politique budgétaire était insoutenable. Vous avez pris des engagements à crédit, comme le niveau de la dette publique, qui ne pouvait qu'augmenter, nous le rappelle crûment.

L'année 2007 le montre avec éloquence : au cours de cette période, pourtant de forte croissance, vous avez creusé le déficit public de 0,4 point de PIB. Dans le même temps, notre voisin allemand, auquel vous vous référez fréquemment, améliorerait sa position budgétaire de 1,9 point de PIB. Et la dégradation des comptes publics français aurait été encore plus nette si la conjoncture n'avait pas été porteuse, puisque notre solde structurel s'est alors alourdi de 0,9 point de PIB.

Vous avez choisi l'impasse budgétaire bien avant que l'impasse de votre système économique de prédilection n'apparaisse, et avec l'éclat dramatique que chacun a pu observer.

Je ne vous reprocherai pas de n'avoir pas tenu les objectifs de dépenses publiques que vous aviez affichés. Je ne souscris pas à la diabolisation de la dépense publique qui n'est fondée sur rien et ne mène nulle part.

En revanche, vous n'avez pas eu le courage de déployer les moyens de votre politique sur le front des prélèvements obligatoires. Vous avez sciemment baissé la contribution des plus aisés de nos concitoyens au financement des biens publics, si nécessaires à notre dynamisme économique et à notre cohésion sociale. Plutôt que de desserrer les contraintes qui s'exercent en ce domaine, vous les avez assumées avec entrain, vous montrant insouciant de toute cohérence financière. C'est ce point qui nous distingue, monsieur le ministre.

Or le projet de loi constitutionnelle que vous nous soumettez s'inscrit dans le prolongement de cette politique dépourvue d'orientation viable. C'est un rideau de fumée supplémentaire tiré par votre gouvernement. Et il s'agit d'une fumée dangereuse !

Tout d'abord, ce texte est inutile. Nous disposons d'outils surabondants permettant de contraindre une majorité à dévoiler ses options budgétaires. Ainsi, vous avez fait adopter une loi de programmation des finances publiques. Or, politiquement, je ne vois pas réellement la différence entre ce texte et les lois-cadres que vous introduisez dans notre droit. De fait, la différence n'est que juridique ! Mais êtes-vous si incertain de vos engagements que vous vous sentiez obligé de vous lier comme Ulysse au mât de son navire ? Il est vrai que vous n'avez pas respecté cette loi ! Mais c'est votre responsabilité !

Pour ma part, je n'ai pas le goût d'alourdir de principes juridiques les choix politiques. Cette mode des règles qui suppose un haut degré de suffisance de la part des concepteurs de celles-ci n'a fait la preuve de son efficacité ni au Royaume-Uni, sous la dénomination « règle d'or », ni en Europe, sous l'appellation « pacte de stabilité et de croissance ». Elle est source, au contraire, de bien grands dangers, notamment d'inertie, en lieu et place de la nécessaire agilité budgétaire. En créant une nouvelle convention, elle comporte aussi le risque – il serait bien naïf de le mésestimer –, d'alimenter la spéculation financière et de divertir l'attention des vrais problèmes du moment.

On a pleinement pu constater cet « effet lampadaire » pendant la crise. La Commission européenne engagea des procédures de déficit excessif à tour de bras, endommageant la réputation financière des États européens. Elle fut aveugle aux déséquilibres de la finance privée et ne sut point voir à quel point parfois les positions budgétaires n'étaient présentables que grâce à ces déséquilibres.

Monsieur le ministre, il faut se méfier des concours de beauté ! Ils poussent à des surenchères, dont les artifices séducteurs éloignent du principe de réalité et exposent ceux qui les emploient à la versatilité des appréciations des jurys au moindre écart de présentation.

Au demeurant, dans le concours de beauté auquel vous nous demandez de participer, vous êtes loin du compte.

Ainsi, vous êtes bien éloigné de la nouvelle règle budgétaire allemande. Nous verrons d'ailleurs bien si celle-ci sera plus respectée dans le futur que ne l'aurait été par le passé une éventuelle règle similaire.

Vous êtes également bien éloigné d'une règle claire. Votre projet de loi constitutionnelle correspond, en réalité, à une kaffaïsation de notre droit.

Vous créez des lois-cadres auxquelles vous conférez une dignité normative supérieure à celle des lois ordinaires. D'où provient cette supériorité ? De la Constitution, que vous nous demandez de réformer à cet effet. Fort bien !

Le procédé ne serait pas tout à fait inédit, soutient-on, puisque les lois organiques sont désignées comme s'imposant aux lois ordinaires. Mais voilà : les lois organiques diffèrent des lois ordinaires par leur contenu et par leur procédure d'adoption. Rien de tel avec vos super-lois de finances.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Mais si !

**M. Yvon Collin.** Quel sera précisément le contenu des lois-cadres ?

**Mme Nicole Bricq.** Mystère et boule de gomme !

**M. Yvon Collin.** Au demeurant, on ne le sait pas. Votre texte évoque, outre les mesures qu'il mentionne, des dispositions supplémentaires que la future loi organique prévue pour déterminer le champ des lois-cadres pourrait leur attribuer. C'est tout à fait incohérent !

Comment une loi organique pourrait-elle élargir le champ de ces lois-cadres en sus de ce que prévoit la Constitution ? Cela reviendrait à lier le législateur, sans nul fondement constitutionnel solide, et ne pourrait pas être jugé conforme à la Constitution. Or, nous le savons, le Conseil Constitutionnel examinera automatiquement la loi organique annoncée.

Enfin, pour rester dans Kafka ou Ubu, il serait au moins souhaitable que le Gouvernement ou la commission nous éclaire sur l'objet du vote. On veut faire d'un objectif, nécessairement soumis à des aléas, une norme. Mais comment

sanctionnera-t-on celle-ci ? Le texte précise seulement que les écarts entre l'exécution et les objectifs devront être compensés. Mais de quels écarts s'agit-il ? On nous renvoie à la loi organique. Or ce problème est essentiel. En effet, les écarts seront compensés soit terme à terme, soit eu égard à leurs effets sur le solde public, ce qui n'est pas du tout la même chose. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.*)

La logique de votre texte, à savoir tendre vers l'équilibre des comptes des administrations publiques, voudrait que la compensation se fasse au vu du solde constaté. Mais, monsieur le ministre, la mécanique que vous mettez en place va dans le sens contraire. Or, économiquement, c'est bien le solde qui compte. Mais peu importe à ce stade. Ce que je retiens, c'est le flou de votre projet de loi constitutionnelle.

Et le brouillard s'épaissit quand on s'interroge sur les modalités de la compensation, dont le principe est posé. Quand interviendra-t-elle ? Dès sa constatation ? Mais les écarts d'exécution ne sont jamais constatés instantanément, vous le savez bien ; il faut parfois attendre des années la révision des comptes nationaux pour que l'exécution soit connue. Même en comptabilité publique, il y a des délais. Il faut à tout le moins attendre les lois de règlement. Faudra-t-il patienter jusque-là ? Sera-t-il possible de constater alors un quelconque écart puisque, par hypothèse, celui-ci devra être comblé ?

Vraiment, le présent texte ne tient pas la route. Je prendrai un autre exemple. Vous prétendez que les lois-cadres comporteront des plafonds de recettes et des plafonds de dépenses s'imposant aux lois financières. Or la loi de finances comporte certes des évaluations de recettes, mais n'envisage aucune évaluation de dépenses. Elle prévoit des crédits, qui correspondent non pas à des obligations, mais à des autorisations de dépenser. On ne voit donc pas sur quoi reposera la norme de dépenses de la loi-cadre s'agissant des lois de finances.

La Constitution mérite bien mieux que votre projet de loi constitutionnelle. Mais sortons des vertiges de perplexité qu'inspire un texte si incertain et retrouvons la terre ferme et solide de notre tradition démocratique, constitutionnelle et parlementaire !

Si un seul motif devait justifier le report de l'examen de votre projet de loi à des temps plus inspirés, ce serait celui que je vais maintenant exposer brièvement. Nous ne pouvons, dans cette assemblée, nous rallier à l'attentat contre le Parlement que représente la sanctuarisation de la matière fiscale dans les lois financières.

**M. Jean Desessard.** Absolument !

**M. Yvon Collin.** Incidemment, je ne vois pas comment la commission des finances, qui a toujours plaidé pour le monopole des lois de finances en matière de détermination des prélèvements obligatoires, pourrait voter ce texte sans se renier, puisque les lois de financement de la sécurité sociale se voient reconnaître une compétence concurrente, à la satisfaction, j'imagine, de la présidente de la commission des affaires sociales et de son rapporteur général.

Mais pour nous, parlementaires ordinaires, ce point est beaucoup moins important que la perspective d'être privés de toute initiative dans ces domaines si essentiels à la dignité d'un Parlement, en dehors de l'examen des lois de finances. Je rappelle que celles-ci sont à l'initiative du Gouvernement. C'est donc conditionnellement sur son initiative que la nôtre pourra désormais s'exercer. Une telle réduction de nos pouvoirs n'est pas tolérable.

De surcroît, cette disposition surchargerait encore les débats, déjà si lourds, que nous menons chaque automne, débats au demeurant ensermés dans le carcan de délais très stricts. Elle nuirait non seulement à notre pouvoir d'initiative, mais aussi, sans aucun doute, à la qualité, déjà médiocre, de la loi fiscale. Que n'avez-vous pris le temps d'examiner le bouclier fiscal ?

Enfin, cette réduction de notre initiative parlementaire ne concernerait pas que la matière fiscale proprement dite. Étant donné la place que peuvent occuper les outils fiscaux dans les politiques publiques, nous serions démunis, au-delà de toute raison, d'une partie considérable de nos compétences.

Le Parlement, que vous prétendez respecter, ne peut pas tolérer ce qui serait non pas un simple recul, mais, je le répète, une véritable atteinte aux droits et aux prérogatives des parlementaires.

C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, comme plusieurs autres membres du groupe du RDSE, je vous invite à approuver la présente motion tendant au renvoi à la commission du projet de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** En règle générale, hormis à la fin, l'intégralité de la présentation d'une motion tendant au renvoi à la commission n'a rien à voir avec l'objet même de la motion !

Celle de M. Collin n'a pas dérogé à la règle. Au demeurant, après les nombreux discours sur la politique économique de cet après-midi, elle fut intéressante.

**M. Jean Desessard.** C'est normal !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Pour ma part, je ne me permettrais pas de porter quelque jugement que ce soit en matière de discipline budgétaire, domaine dans lequel tout le monde a péché.

**Mme Nicole Bricq.** Non !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Mais si, ma chère collègue !

**Mme Nicole Bricq.** Je ne crois pas au péché !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Disons alors que tout le monde a commis des fautes !

Monsieur Collin, la fin de votre intervention m'a particulièrement intéressé...

**M. Yvon Collin.** Vous avez préféré la fin de mon exposé ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Mais oui, parce que, justement, la commission des lois s'est efforcée, avec un certain succès, de faire en sorte que le droit d'initiative des parlementaires soit parfaitement préservé. Elle a examiné un certain nombre d'amendements, dont la plupart ont été adoptés par vos collègues qui siègent en son sein. Par conséquent, le renvoi du présent projet loi constitutionnelle à la commission ne servirait pas à grand-chose. C'est pourquoi celle-ci émet un avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. François Baroin, ministre.** Le Gouvernement est défavorable à cette motion.

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 45.

(*La motion n'est pas adoptée.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

8

**ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 15 juin 2011, à quatorze heures trente et le soir :

1. Suite du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 499, 2010-2011).

Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois (n° 568, 2010-2011).

Avis de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 578, 2010-2011).

Avis de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances (n° 591, 2010-2011).

Avis de M. Jean-Paul Emorine, fait au nom de la commission de l'économie (n° 595, 2010-2011).

2. Projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (Procédure accélérée) (n° 554, 2010-2011).

Rapport de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois (n° 586, 2010-2011).

Texte de la commission (n° 587, 2010-2011).

3. Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge (n° 566, 2010-2011).

Rapport de M. Jean-Louis Lorrain, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 589, 2010-2011).

Texte de la commission (n° 590, 2010-2011).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt-trois heures quarante-cinq.)*

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

# ANNEXES AU PROCES VERBAL DE LA SEANCE du mardi 14 juin 2011

## SCRUTIN n° 242

*sur la motion n° 76, présentée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques*

Nombre de votants .....	225
Suffrages exprimés .....	206
Pour .....	24
Contre .....	182

Le Sénat n'a pas adopté

## ANALYSE DU SCRUTIN

### GRUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :

*Pour* : 24 dont M. Guy Fischer - qui présidait la séance

### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (18) :

*Abstention* : 18

### GRUPE SOCIALISTE (115) :

*N'ont pas pris part au vote* : 115

### GRUPE UNION CENTRISTE (29) :

*Contre* : 29

### GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (147) :

*Contre* : 146

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Gérard Larcher - Président du Sénat

### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (8) :

*Contre* : 7

*Abstention* : 1 M. Philippe Adnot

#### Ont voté pour :

Éliane Assassi	Évelyne Didier	Isabelle Pasquet
François Autain	Thierry Foucaud	Jack Ralite
Marie-France Beaufile	Brigitte Gonthier-	Ivan Renar
Michel Billout	Maurin	Mireille Schurch
Nicole Borvo Cohen-	Gélita Hoarau	Odette Terrade
Seat	Robert Hue	Bernard Vera
Jean-Claude Danglot	Marie-Agnès Labarre	Jean-François Voguet
Annie David	Gérard Le Cam	M.
Michelle Demessine	Josiane Mathon-Poinat	

M. Guy Fischer - qui présidait la séance

#### Ont voté contre :

Jean-Paul Alduy	Michel Doublet	Soibahadine Ibrahim
Jean-Paul Amoudry	Daniel Dubois	Ramadani
Pierre André	Alain Dufaut	Pierre Jarlier
Jean Arthuis	André Dulait	Jean-Jacques Jégou
Denis Badré	Catherine Dumas	Sophie Joissains
Gérard Bailly	Ambroise Dupont	Jean-Marc Juilhard
René Beaumont	Bernadette Dupont	Christiane
Michel Bécot	Jean-Léonce Dupont	Kammermann
Claude Belot	Louis Duvernois	Fabienne Keller
Pierre Bernard-	Jean-Paul Emorine	Joseph Kergeris
Reymond	Hubert Falco	Marc Laménie
Laurent Bêteille	Jean Faure	Élisabeth Lamure
Joël Billard	Françoise Férat	André Lardeux
Claude Biwer	André Ferrand	Robert Laufoaulu
Jean Bizet	Louis-Constant	Daniel Laurent
Jacques Blanc	Fleming	Jean-René Lecerf
Paul Blanc	Gaston Flosse	Dominique Leclerc
Pierre Bordier	Alain Fouché	Antoine Lefèvre
Didier Borotra	Jean-Pierre Fourcade	Jacques Legendre
Joël Bourdin	Bernard Fournier	Dominique de Legge
Brigitte Bout	Jean-Paul Fournier	Jean-François Le
Jean Boyer	Jean François-Poncet	Grand
Dominique Braye	Christophe-André	Jean-Pierre Leleux
Marie-Thérèse	Frassa	Claude Léonard
Bruguère	Yann Gaillard	Philippe Leroy
François-Noël Buffet	René Garrec	Valérie Létard
Christian Cambon	Joëlle Garriaud-	Christiane Longère
Jean-Pierre Cantegrit	Maylam	Jean-Louis Lorrain
Jean-Claude Carle	Jean-Claude Gaudin	Simon Loueckhote
Auguste Cazalet	Gisèle Gautier	Roland du Luart
Gérard César	Jacques Gautier	Michel Magras
Alain Chatillon	Patrice Gélard	Lucienne Malovry
Jean-Pierre Chauveau	Bruno Gilles	Philippe Marini
Marcel-Pierre Cléach	Adrien Giraud	Pierre Martini
Christian Cointat	Colette Giudicelli	Jean Louis Masson
Gérard Cornu	Nathalie Goulet	Hervé Maurey
Raymond Couderc	Jacqueline Gourault	Jean-François Mayet
Jean-Patrick Courtois	Alain Gournac	Colette Mélot
Roselle Cros	Adrien Gouteyron	Jean-Claude Merceron
Philippe Dallier	Sylvie Goy-Chavent	Lucette Michaux-
Philippe Darniche	Francis Grignon	Chevry
Serge Dassault	Charles Guené	Alain Milon
Isabelle Debré	Michel Guerry	Albéric de Montgolfier
Robert del Picchia	Françoise Henneron	Catherine Morin-
Christian Demuynck	Pierre Hérisson	Desailly
Marcel Deneux	Marie-Thérèse	Philippe Nachbar
Gérard Dériot	Hermange	Louis Nègre
Catherine Deroche	Michel Houel	Mireille Oudit
Marie-Hélène Des	Alain Houpert	Jacqueline Panis
Esgaulx	Jean-François	Monique Papon
Sylvie Desmarescaux	Humbert	Charles Pasqua
Yves Détraigne	Christiane Hummel	Philippe Paul
Muguette Dini	Benoît Huré	Anne-Marie Payet
Éric Doligé	Jean-Jacques Hyest	Jackie Pierre
Philippe Dominati		Jean-Jacques Pignard

François Pillet  
Xavier Pintat  
Louis Pinton  
Rémy Pointereau  
Christian Poncelet  
Ladislav Poniatowski  
Hugues Portelli  
Yves Pozzo di Borgo  
Catherine Procaccia  
Jean-Pierre Raffarin  
André Reichardt

Bruno Retailleau  
Charles Revet  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Janine Rozier  
Bernard Saugéy  
Bruno Sido  
Esther Sittler  
Daniel Soulage  
André Trillard  
Catherine Troendle

François Trucy  
Alex Türk  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe  
Alain Vasselle  
René Vestri  
Jean-Pierre Vial  
André Villiers  
Jean-Paul Virapoullé  
François Zocchetto

**Abstentions :**

Philippe Adnot  
Nicolas Alfonsi  
Gilbert Barbier  
Jean-Michel Baylet  
Jean-Marie Bockel  
Jean-Pierre  
Chevènement

Yvon Collin  
Denis Detcheverry  
Anne-Marie Escoffier  
François Fortassin  
Françoise Laborde  
Daniel Marsin  
Jacques Mézard

Jean Milhau  
Aymeri de  
Montesquiou  
Jean-Pierre Plancade  
Robert Tropeano  
Raymond Vall  
François Vendasi

**N'ont pas pris part au vote :**

Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni  
Bernard Angels  
Jean-Etienne  
Antoinette  
Alain Anziani  
David Assouline  
Bertrand Auban  
Robert Badinter  
Jean-Pierre Bel  
Claude Bérít-Débat  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Marie-Christine  
Blandin  
Maryvonne Blondin  
Yannick Bodin  
Nicole Bonnefoy  
Yannick Botrel  
Didier Boulaud  
Alima Boumediene-  
Thiery  
Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Nicole Bricq  
Jean-Pierre Caffet  
Claire-Lise Campion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Bernard Cazeau  
Monique Cerisier-ben  
Guiga  
Yves Chastan  
Gérard Collomb  
Pierre-Yves Collombat  
Roland Courteau  
Yves Daudigny  
Yves Dauge  
Marc Daunis

Jean-Pierre Demerliat  
Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Claude Domeizel  
Josette Durrieu  
Alain Fauconnier  
Jean-Luc Fichet  
Jean-Claude Frécon  
Bernard Frimat  
Charles Gautier  
Samia Ghali  
Jacques Gillot  
Serge Godard  
Jean-Pierre Godefroy  
Jean-Noël Guérini  
Didier Guillaume  
Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux  
Annie Jarraud-  
Vergnolle  
Claude Jeannerot  
Ronan Kerdraon  
Bariza Khari  
Virginie Klès  
Yves Krattinger  
Philippe Labeyrie  
Serge Lagache  
Serge Larcher  
Françoise Laurent  
Perrigot  
Jacky Le Menn  
Raymonde Le Texier  
Alain Le Vern  
Claudine Lepage  
Claude Lise  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec  
Philippe Madrelle  
Jacques Mahéas  
François Marc

Jean-Pierre Masseret  
Marc Massion  
Pierre Mauroy  
Rachel Mazuir  
Louis Mermaz  
Jean-Pierre Michel  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Robert Navarro  
Renée Nicoux  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patient  
François Patriat  
Daniel Percheron  
Jean-Claude Peyronnet  
Bernard Piras  
Roland Pavinelli  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Daniel Raoul  
Paul Raoult  
François Rebsamen  
Daniel Reiner  
Thierry Repentin  
Roland Ries  
Michèle San Vicente-  
Baudrin  
Patricia Schillinger  
Michel Sergent  
René-Pierre Signé  
Jean-Pierre Sœur  
Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini  
Richard Tuheiva  
André Vantomme  
Dominique Voynet  
Richard Yung

**N'a pas pris part au vote :**

M. Gérard Larcher - Président du Sénat.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

**SCRUTIN n° 243**

sur la motion n° 38 rectifié, présentée par M. Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, tendant à opposer la question préalable au projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques

Nombre de votants ..... 315  
Suffrages exprimés ..... 313  
Pour ..... 128  
Contre ..... 185

Le Sénat n'a pas adopté

**ANALYSE DU SCRUTIN****GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :**

N'ont pas pris part au vote : 24 dont M. Guy Fischer - qui présidait la séance

**GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (18) :**

Pour : 13

Contre : 4 MM. Gilbert Barbier, Jean-Marie Bockel, Denis Detcheverry, Aymeri de Montesquiou

Abstention : 1 M. Daniel Marsin

**GROUPE SOCIALISTE (115) :**

Pour : 115

**GROUPE UNION CENTRISTE (29) :**

Contre : 29

**GROUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (147) :**

Contre : 145

N'ont pas pris part au vote : 2 M. Gérard Larcher - Président du Sénat et M. André Lardeux

**RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (8) :**

Contre : 7

Abstention : 1 M. Philippe Adnot

**Ont voté pour :**

Nicolas Alfonsi  
Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni  
Bernard Angels  
Jean-Etienne  
Antoinette  
Alain Anziani  
David Assouline  
Bertrand Auban  
Robert Badinter  
Jean-Michel Baylet  
Jean-Pierre Bel  
Claude Bérít-Débat  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Marie-Christine  
Blandin  
Maryvonne Blondin  
Yannick Bodin  
Nicole Bonnefoy  
Yannick Botrel  
Didier Boulaud

Alima Boumediene-  
Thiery  
Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Nicole Bricq  
Jean-Pierre Caffet  
Claire-Lise Campion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Bernard Cazeau  
Monique Cerisier-ben  
Guiga  
Yves Chastan  
Jean-Pierre  
Chevènement  
Yvon Collin  
Gérard Collomb  
Pierre-Yves Collombat  
Roland Courteau  
Yves Daudigny  
Yves Dauge  
Marc Daunis  
Jean-Pierre Demerliat

Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Claude Domeizel  
Josette Durrieu  
Anne-Marie Escoffier  
Alain Fauconnier  
Jean-Luc Fichet  
François Fortassin  
Jean-Claude Frécon  
Bernard Frimat  
Charles Gautier  
Samia Ghali  
Jacques Gillot  
Serge Godard  
Jean-Pierre Godefroy  
Jean-Noël Guérini  
Didier Guillaume  
Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux  
Annie Jarraud-  
Vergnolle  
Claude Jeannerot  
Ronan Kerdraon

Bariza Khiari  
Virginie Klès  
Yves Krattinger  
Philippe Labeyrie  
Françoise Laborde  
Serge Lagache  
Serge Larcher  
Françoise Laurent  
Perrigot  
Jacky Le Menn  
Raymonde Le Texier  
Alain Le Vern  
Claudine Lepage  
Claude Lise  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec  
Philippe Madrelle  
Jacques Mahéas  
François Marc  
Jean-Pierre Masseret  
Marc Massion  
Pierre Mauroy

Rachel Mazuir  
Louis Mermaz  
Jacques Mézard  
Jean-Pierre Michel  
Jean Milhau  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Robert Navarro  
Renée Nicoux  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patient  
François Patriat  
Daniel Percheron  
Jean-Claude Peyronnet  
Bernard Piras  
Jean-Pierre Plancade  
Roland Povinelli  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Daniel Raoul  
Paul Raoult  
François Rebsamen

Daniel Reiner  
Thierry Repentin  
Roland Ries  
Michèle San Vicente-  
Baudrin  
Patricia Schillinger  
Michel Sergent  
René-Pierre Signé  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini  
Robert Tropeano  
Richard Tuheïava  
Raymond Vall  
André Vantomme  
François Vendasi  
Dominique Voynet  
Richard Yung

Pierre Jarlier  
Jean-Jacques Jégou  
Sophie Joissains  
Jean-Marc Juilhard  
Christiane  
Kammermann  
Fabienne Keller  
Joseph Kergueris  
Marc Laménie  
Élisabeth Lamure  
Robert Laufoaulu  
Daniel Laurent  
Jean-René Lecerf  
Dominique Leclerc  
Antoine Lefèvre  
Jacques Legendre  
Dominique de Legge  
Jean-François Le  
Grand  
Jean-Pierre Leleux  
Claude Léonard  
Philippe Leroy  
Valérie Létard  
Christiane Longère  
Jean-Louis Lorrain  
Simon Loueckhote  
Roland du Luart  
Michel Magras  
Lucienne Malovry

Philippe Marini  
Pierre Martin  
Jean Louis Masson  
Hervé Maurey  
Jean-François Mayet  
Colette Mélot  
Jean-Claude Merceron  
Lucette Michaux-  
Chevry  
Alain Milon  
Aymeri de  
Montesquiou  
Albéric de Montgolfier  
Catherine Morin-  
Desailly  
Philippe Nachbar  
Louis Nègre  
Mireille Oudit  
Jacqueline Panis  
Monique Papon  
Charles Pasqua  
Philippe Paul  
Anne-Marie Payet  
Jackie Pierre  
Jean-Jacques Pignard  
François Pillet  
Xavier Pintat  
Louis Pinton  
Rémy Pointereau

Christian Poncelet  
Ladislas Poniatowski  
Hugues Portelli  
Yves Pozzo di Borgo  
Catherine Procaccia  
Jean-Pierre Raffarin  
André Reichardt  
Bruno Retailleau  
Charles Revet  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Janine Rozier  
Bernard Saugey  
Bruno Sido  
Esther Sittler  
Daniel Soulage  
André Trillard  
Catherine Troendle  
François Trucy  
Alex Türk  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe  
Alain Vasselle  
René Vestri  
Jean-Pierre Vial  
André Villiers  
Jean-Paul Virapoullé  
François Zocchetto

**Ont voté contre :**

Jean-Paul Alduy  
Jean-Paul Amoudry  
Pierre André  
Jean Arthuis  
Denis Badré  
Gérard Bailly  
Gilbert Barbier  
René Beaumont  
Michel Bécot  
Claude Belot  
Pierre Bernard-  
Reymond  
Laurent Bétéille  
Joël Billard  
Claude Biver  
Jean Bizet  
Jacques Blanc  
Paul Blanc  
Jean-Marie Bockel  
Pierre Bordier  
Didier Borotra  
Joël Bourdin  
Brigitte Bout  
Jean Boyer  
Dominique Braye  
Marie-Thérèse  
Bruguère  
François-Noël Buffet  
Christian Cambon  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jean-Claude Carle  
Auguste Cazalet  
Gérard César  
Alain Chatillon  
Jean-Pierre Chauveau  
Marcel-Pierre Cléach  
Christian Cointat  
Gérard Cornu

Raymond Couderc  
Jean-Patrick Courtois  
Roselle Cros  
Philippe Dallier  
Philippe Darniche  
Serge Dassault  
Isabelle Debré  
Robert del Picchia  
Christian Demuyne  
Marcel Deneux  
Gérard Dériot  
Catherine Deroche  
Marie-Hélène Des  
Esgaulx  
Sylvie Desmarescaux  
Denis Detcheverry  
Yves Détraigne  
Muguette Dini  
Éric Doligé  
Philippe Dominati  
Michel Doublet  
Daniel Dubois  
Alain Dufaut  
André Dulait  
Catherine Dumas  
Ambroise Dupont  
Bernadette Dupont  
Jean-Léonce Dupont  
Louis Duvernois  
Jean-Paul Emorine  
Hubert Falco  
Jean Faure  
Françoise Férat  
André Ferrand  
Louis-Constant  
Fleming  
Gaston Flosse  
Alain Fouché

Jean-Pierre Fourcade  
Bernard Fournier  
Jean-Paul Fournier  
Jean François-Poncet  
Christophe-André  
Frassa  
Yann Gaillard  
René Garrec  
Joëlle Garriaud-  
Maylam  
Jean-Claude Gaudin  
Gisèle Gautier  
Jacques Gautier  
Patrice Gélard  
Bruno Gilles  
Adrien Giraud  
Colette Giudicelli  
Nathalie Goulet  
Jacqueline Gourault  
Alain Gournac  
Adrien Gouteyron  
Sylvie Goy-Chavent  
Francis Grignon  
Charles Guené  
Michel Guerry  
Françoise Henneron  
Pierre Hérisson  
Marie-Thérèse  
Hermange  
Michel Houel  
Alain Houpert  
Jean-François  
Humbert  
Christiane Hummel  
Benoît Huré  
Jean-Jacques Hyest  
Soibahadine Ibrahim  
Ramadani

**Abstentions :**

Philippe Adnot, Daniel Marsin.

**N'ont pas pris part au vote :**

Éliane Assassi  
François Autain  
Marie-France Beauflis  
Michel Billout  
Nicole Borvo Cohen-  
Seat  
Jean-Claude Danglot  
Annie David  
Michelle Demessine

Évelyne Didier  
Thierry Foucaud  
Brigitte Gonthier-  
Maurin  
Gélita Hoarau  
Robert Hue  
Marie-Agnès Labarre  
André Lardeux  
Gérard Le Cam

Josiane Mathon-Poinat  
Isabelle Pasquet  
Jack Ralite  
Ivan Renar  
Mireille Schurch  
Odette Terrade  
Bernard Vera  
Jean-François Voguet

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Gérard Larcher - Président du Sénat et M. Guy Fischer - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	316
Nombre des suffrages exprimés .....	314
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	158
Pour l'adoption .....	128
Contre .....	186

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>181,60</b>
<b>33</b>	Questions ..... 1 an	<b>133,80</b>
<b>83</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>36,70</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>162,70</b>
<b>35</b>	Questions ..... 1 an	<b>95,40</b>
<b>85</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>32,50</b>
<b>95</b>	Table questions ..... 1 an	<b>21,40</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire ..... 1 an	<b>1 223,60</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
<b>09</b>	Un an .....	<b>1 025,80</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 26 octobre 2010 publié au *Journal officiel* du 28 octobre 2010

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,10 €**