



N° 3329

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE, *relatif à l'équilibre des finances
publiques*,

PAR M. YVES BUR,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 3253

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
1. Le monopole des textes financiers en matière de recettes.....	6
<i>a) Les lois de financement disposent déjà d'un monopole à l'égard de certaines dispositions</i>	8
<i>b) La compétence partagée des lois de finances et de lois de financement en matière de recettes de la sécurité sociale n'est pas remise en cause</i>	8
<i>c) Les prérogatives du Parlement en matière de recettes risquent d'être drastiquement réduites</i>	10
2. Le retour à l'équilibre des finances sociales.....	12
<i>a) La lente émergence de la notion d'équilibre</i>	12
<i>b) L'instauration des lois-cadres d'équilibre des finances publiques</i>	14
<i>c) Aller plus loin</i>	16
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	21
II.- EXAMEN DES ARTICLES	35
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	42

INTRODUCTION

En 1983, la dégradation de la situation économique et des comptes publics a placé la France face à une option capitale : l'Europe ou le « socialisme dans un seul pays », l'avenir de la construction communautaire ou le passé du protectionnisme. Il faut rendre hommage à un gouvernement d'union de la gauche d'avoir fait le choix de la raison et de la responsabilité contre celui de l'aventure et de la fuite en avant, orientation qui, près de trois décennies plus tard, n'a jamais été remise en cause et compte ainsi parmi les éléments de consensus national de notre République.

Elle demeure d'ailleurs plus que jamais pertinente, dans la mesure où l'union économique et monétaire de l'Europe s'est depuis lors considérablement renforcée, faisant preuve jusqu'à présent de sa solidité et de sa stabilité face aux turbulences. Mais c'est comme si notre pays, près de trente ans plus tard, n'en avait pas encore tiré toutes les conséquences. En effet, bien que plus explicite dans la théorie économique que dans le discours politique, le corollaire d'une telle évolution, c'est la maîtrise de nos finances publiques. Faute de quoi la sanction des « marchés financiers » – c'est-à-dire en réalité des créanciers de notre pays, qui, de façon aussi logique que légitime, veulent conserver l'assurance d'être un jour effectivement remboursés – ne tarde pas à tomber.

Sans en arriver à des situations extrêmes telles qu'en connaissent la Grèce ou, dans une moindre mesure, le Portugal, et en dehors même de la période exceptionnelle que nous traversons depuis les derniers mois, le risque est que le différentiel de taux d'intérêt ne s'accroisse avec nos principaux partenaires, entraînant un renchérissement du coût de nos emprunts et entamant par là même notre capacité de redressement. Or, la crise financière puis économique qui s'est propagée depuis la faillite de *Lehman Brothers* en septembre 2009 n'a été que le révélateur des maux qui, depuis de nombreuses années, rongent nos budgets publics, aussi bien celui de l'État que ceux des organismes sociaux et des collectivités territoriales.

Non pas que des mesures, au demeurant non dépourvues de courage, n'aient pas été adoptées par les uns et par les autres, mais elles sont le plus souvent restées de caractère excessivement conjoncturel. Pour ce qui est du domaine couvert par le présent avis, à savoir celui de la protection sociale, combien de « plans de maîtrise » des dépenses d'assurance maladie, combien d'actions trop tardives ou limitées en faveur de nos régimes d'assurance vieillesse ? Mais, en regard, combien de réformes structurelles et significatives ? Il faut hélas se contenter d'un très bref inventaire : création des contributions sociales généralisées (CSG) puis, conjointement à la mise en place de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), des contributions pour le

remboursement de la dette sociale (CRDS) ; institution des lois de financement de la sécurité sociale ; création des agences régionales de santé (ARS).

Après tant d'autres rapports, en particulier ceux de la Cour des comptes qui, lorsque Philippe Séguin en était le premier président, ont remarquablement mis en lumière le maintien mécanique d'un niveau élevé de déficit durant plusieurs exercices avant que la reprise économique ne puisse permettre d'envisager un retour vers l'équilibre, c'est sans surprise que celui « sur la situation des finances publiques » présenté voici exactement un an par MM. Jean-Philippe Cotis et Paul Champsaur à la demande du Président de la République a été amené à établir le constat suivant : « *Il ne faut donc pas attendre du seul retour de la croissance la restauration de nos finances publiques.* »

Quelques semaines plus tôt, à l'issue de la première conférence sur le déficit, le Premier ministre avait demandé, d'une part, à M. Raoul Briet, conseiller-maître à la Cour des comptes, de présider un groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie, et, d'autre part, à M. Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, de « piloter » un groupe de travail sur la réalisation de l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques qui ont remis leurs rapports définitifs respectivement en avril et en juin 2010. Certaines de leurs préconisations ont déjà été non seulement retenues mais mises en œuvre : en ce qui concerne les finances sociales, l'article 48 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a, d'une part, renforcé le mécanisme d'alerte en matière de dépenses d'assurance maladie et, d'autre part, introduit un dispositif de contrôle de la sincérité du processus d'élaboration de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Mais d'autres recommandations tout aussi pertinentes requièrent quant à elles des dispositions d'ordre constitutionnel. Pour ce qui intéresse le secteur de la protection sociale, le présent projet de loi constitutionnelle apporte deux innovations majeures. La première apparaît de nature draconienne : il s'agit du monopole conféré aux lois de finances et aux lois de financement en matière de ressources de la sécurité sociale. La seconde est en revanche conçue de manière plus souple : elle vise à renforcer les dispositifs destinés à assurer l'équilibre des finances sociales.

1. Le monopole des textes financiers en matière de recettes

Le chapitre II du rapport du groupe de travail présidé par M. Camdessus propose que soit conférée une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires, ce qui nécessite une révision de la Constitution. L'objectif est de lutter contre « *la dispersion des sources d'initiative en ce domaine* », qui nuit à la « *discipline des processus d'adoption des mesures fiscales et des mesures affectant les recettes de la sécurité sociale* » et risque ainsi de remettre en cause les conditions de l'équilibre financier fixées à l'automne par les lois financières.

Cet objectif a été retenu par la deuxième conférence sur le déficit, le 20 mai 2010, et, dès le 4 juin 2010, une circulaire du Premier ministre relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale est intervenue afin de modifier, par anticipation de la révision constitutionnelle, la pratique gouvernementale. Les ministres sont désormais invités à ne plus insérer de dispositions fiscales ou affectant les recettes de la sécurité sociale dans les projets de lois ordinaires et, corrélativement, à prévoir l'introduction de telles dispositions par la voie des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Conformément à l'engagement pris de procéder à la réforme constitutionnelle requise, le 3^o de l'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle complète les dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives aux lois de finances et aux lois de financement. Il reviendrait désormais à ces deux catégories de lois de fixer « *les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* » et, aux seules lois de financement, de déterminer « *les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale* ».

À cette fin, la nouvelle rédaction de l'article 34 ne peut se contenter, s'agissant de la sécurité sociale, de reprendre les termes employés jusqu'alors pour inclure dans le domaine ordinaire de la loi les matières concernées. En effet, en matière sociale, le texte en vigueur n'établit pas de distinction entre les « ressources » de la sécurité sociale et les autres principes fondamentaux qui la régissent, distinction qui ne s'imposait évidemment pas jusqu'ici. Ces « autres ressources » – le mot « recettes » apparaîtrait d'ailleurs plus approprié, par cohérence avec les dispositions de l'article 34 relatives aux lois de financement – sont bien entendu principalement les cotisations de sécurité sociale, dont le régime demeurerait en revanche bien évidemment inchangé : détermination des principes fondamentaux (assujettissement, assiette, exonérations) par le pouvoir législatif, fixation des taux par le pouvoir réglementaire.

Autrement dit, les matières susmentionnées ne relèveront plus du domaine de la loi ordinaire – ce dont le 1^o et le 2^o de l'article 1^{er} tirent les conséquences en les retirant de l'énumération des règles et principes fondamentaux relevant du domaine législatif de droit commun – mais du domaine des lois financières.

Cette évolution appelle trois observations :

– les lois de financement disposent déjà d'une exclusivité sur certaines dispositions, en application de la Constitution ou de la loi organique qui les régit ;

– le projet de loi constitutionnelle ne remet pas en cause le partage existant, en matière de recettes de la sécurité sociale, entre lois de financement et lois de finances ;

– en revanche, dans sa rédaction actuelle, il risque de réduire de façon drastique les prérogatives du Parlement en matière de recettes.

a) Les lois de financement disposent déjà d'un monopole à l'égard de certaines dispositions

Dès l'instauration des lois de financement par la loi constitutionnelle du 22 février 1996, c'est la Constitution elle-même qui leur a conféré un monopole, lequel n'est autre que leur objet même : déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixer ses objectifs de dépenses (article 34, alinéa 19).

Par ailleurs, dès la loi organique du 22 juillet 1996, un certain nombre de dispositions essentielles ont été réservées aux lois de financement (I et II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale alors en vigueur) :

– l'approbation des orientations de la politique de santé et de sécurité sociale ;

– la prévision des recettes et la fixation des objectifs de dépenses, y compris l'ONDAM ;

– la fixation des limites dans lesquelles les besoins de trésorerie des régimes et organismes de sécurité sociale peuvent être couverts par des ressources non permanentes.

La loi organique de 2005 (LOLFSS) a confirmé ces éléments de monopole, à l'exception de l'approbation des orientations de la politique de santé et de sécurité sociale, devenue caduque. Mais avant tout, elle a conféré aux lois de financement une exclusivité sur d'autres dispositions de portée tout à fait significative :

– la détermination de l'objectif d'amortissement de la dette sociale ;

– l'approbation du montant de la compensation des exonérations de cotisations sociales ;

– l'affectation d'une recette exclusive des régimes et organismes de sécurité sociale à toute autre personne morale ;

– la création ou la modification de mesures de réduction ou d'exonération de cotisations sociales non compensées.

b) La compétence partagée des lois de finances et de lois de financement en matière de recettes de la sécurité sociale n'est pas remise en cause

Dans la mesure où une grande partie des recettes de la sécurité sociale provient du produit d'impositions de toute nature, le partage entre lois de finances et lois de financement est inévitable en matière de recettes.

Aux premières, et à elles seules, il revient d'autoriser, pour l'année, la perception des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État et, le cas échéant, de modifier l'affectation à l'État d'impositions de toute nature en faveur d'une autre personne morale, sachant qu'elles peuvent en outre comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (articles 34 et 36 de la LOLF).

Aux secondes, et à elles seules, il revient de prévoir les recettes de la sécurité sociale, y compris par conséquent le produit des impositions de toute nature qui lui sont affectées, et, le cas échéant, d'autoriser l'affectation à toute autre personne morale de recettes affectées jusqu'alors à la sécurité sociale, sachant qu'elles peuvent en outre comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature affectées à la sécurité sociale (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).

S'il vise à instituer un monopole des deux lois financières sur les recettes publiques, le présent projet de loi constitutionnelle ne remet pas pour autant en cause cette compétence partagée. Mais la présente révision constitutionnelle pose nécessairement la question de l'articulation entre lois de financement et lois de finances, thème qui a d'ailleurs été abordé par le groupe de travail présidé par M. Camdessus.

Celle-ci se pose d'autant plus que le rapprochement des sphères « étatique » et « sociale » s'est accentué depuis une dizaine d'années. Cette évolution résulte de la tendance intrinsèque des lois de financement, depuis leur création en 1996, à suivre le « modèle » établi par les lois de finances, mais, bien plus, de la globalité de l'approche européenne en matière de finances publiques et des engagements pris par la France dans ce cadre, prenant en considération non seulement l'État mais les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales. La LOLF en a tenu compte, à l'image du « rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation ».

Une étape supplémentaire a été franchie en 2007 lorsque l'organisation gouvernementale a été adaptée en conséquence, plaçant les « comptes publics » sous la responsabilité d'un seul ministre, responsable de la confection et de la discussion des projets de loi de finances et de financement.

La question est aujourd'hui de savoir s'il faut aller plus loin.

Éclairée par les travaux des inspections générales et des finances sur la question, la réflexion fait apparaître, d'un simple point de vue technique, les avantages indéniables qu'il y aurait, sinon à fusionner loi de finances et loi de financement, en raison de la nature très différente des dépenses relevant de chacun de ces deux textes, du moins leurs parties relatives aux recettes. En effet, les points de chevauchement et de contact, sinon de friction, entre les deux lois ne cessent de se multiplier en raison des circuits financiers toujours plus complexes

existant entre l'État et la sécurité sociale, dont ont encore témoigné tout récemment les modalités de financement de la réforme des retraites.

Se plaçant en outre du point de vue des principes, certains plaident en faveur d'une clarification des enjeux. Comme le relève le rapport du groupe de travail présidé par M. Camdessus, « *le mode actuel d'examen des PLFSS au Parlement conduit à une discussion qui permet difficilement à la représentation nationale et aux citoyens d'obtenir une vision synthétique du niveau et de la structure des prélèvements obligatoires* ».

D'importantes objections doivent néanmoins être conservées à l'esprit. En effet, la spécificité du champ social ne doit évidemment pas être oubliée, qu'il s'agisse, bien sûr, de l'autonomie reconnue aux partenaires sociaux, mais aussi d'une logique de financement spécifique, répondant à une couverture des besoins branche par branche et permettant ainsi aux assurés sociaux d'identifier leur contribution risque par risque. La détermination des recettes et des dépenses forme donc un tout en matière de sécurité sociale, d'autant que c'est le solde, particulièrement dans la situation actuelle, qui constitue un élément essentiel de pilotage, de responsabilisation et de sensibilisation aux contraintes financières. La dilution de tout ou partie des recettes de la loi de financement dans la loi de finances risquerait donc de déconnecter les recettes de la sécurité sociale de ses dépenses et d'entraîner, dès lors, une perte de la maîtrise sur les soldes.

En outre, certaines dispositions de recettes portent sur des matières qui, par ailleurs, relèvent par définition du champ des lois de financement, comme les contributions pharmaceutiques, les taxes sur les alcools et les tabacs ou les incitations à l'emploi des seniors : l'examen de ces recettes dans un même texte a donc toute sa cohérence. Enfin, les lois de financement s'inscrivent d'ores et déjà dans la stratégie globale de finances publiques définie par le gouvernement.

Mais d'autres améliorations, moins radicales, sont concevables, comme celles proposées par le rapport du groupe de travail présidé par M. Camdessus : instaurer une obligation pour le débat parlementaire sur les prélèvements obligatoires (article 52 de la LOLF) ou aménager la discussion des volets « recettes » des lois de finances et de financement.

c) Les prérogatives du Parlement en matière de recettes risquent d'être drastiquement réduites

Le strict monopole sur les recettes conféré par le présent projet de loi constitutionnelle aux lois de finances et de financement n'est pas sans contraintes pour l'exécutif lui-même. Dans l'esprit de la présente réforme constitutionnelle, il est d'ailleurs tout à fait logique que tous les pouvoirs publics soient incités à adopter des comportements « vertueux ».

Mais l'instauration de ce monopole – ou plutôt, puisqu'une circulaire le met déjà en œuvre, sa constitutionnalisation – exercerait avant tout ses incidences

sur les prérogatives des parlementaires en la matière, et ce au-delà même des seuls textes financiers.

La première conséquence est que dans le courant de l'année, aucun texte législatif autre qu'une loi de finances rectificative ou une loi de financement rectificative – ce dernier cas ne s'étant d'ailleurs encore jamais présenté à ce jour – ne pourrait intervenir en matière de recettes de la sécurité sociale. Les objectifs de ce monopole, en terme de maîtrise des finances sociales, sont certainement louables et son efficacité tout à fait remarquable, même s'il faut relever que l'essentiel des mesures de recettes figure déjà dans les lois de finances et de financement. Mais il entraînerait une rigidité excessive, revenant à demander au Parlement de statuer désormais sur les mesures de recettes exclusivement dans des textes dont la procédure de discussion est très encadrée, notamment en termes de délais, et dont les conditions d'examen, tant en termes d'information que de délais, ne sont pas aussi favorables que celles des projets ou propositions de loi ordinaires, notamment depuis l'entrée en vigueur des améliorations apportées par la révision constitutionnelle de 2008.

La seconde conséquence est que l'initiative des parlementaires en matière de recettes connaîtrait une restriction considérable. En effet, l'article 40 de la Constitution, s'il leur interdit des initiatives – propositions de loi ou amendements – qui auraient pour conséquence une diminution des ressources publiques, ne s'oppose donc pas à la recevabilité d'initiatives gagées, c'est-à-dire compensant la diminution d'une recette par l'augmentation d'une autre recette bénéficiant à la même personne publique. Ce raisonnement ne s'appliquerait plus désormais qu'aux amendements aux lois financières, excluant donc non seulement toute proposition de loi dans ce domaine mais aussi, dans la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, tout amendement ayant une incidence sur les recettes.

Dans ces conditions, les conséquences de la constitutionnalisation du monopole actuellement défini par la circulaire du 4 juin 2010 seraient beaucoup trop considérables pour qu'elle puisse être jugée opportune, d'autant que des solutions alternatives paraissent possibles pour assurer l'objectif de ce monopole, qui demeure pertinent : soit la fixation, dans les futures lois-cadres, de plafonds de dépenses et de planchers de recettes pouvant être ajustés par le biais de compensations durant l'exercice suivant, soit la création de « lois de prélèvements obligatoires » qui offriraient des conditions d'examen parlementaire moins défavorables que celles des lois de finances et des lois de financement.

En tout état de cause, ce monopole, s'il devait être consacré par la Constitution, nécessiterait que soit avancée de deux semaines la date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale, dont le volume risque d'être plus important et qui, surtout, fera l'objet d'un contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel au regard des dispositions de la loi-cadre d'équilibre des finances publiques.

2. Le retour à l'équilibre des finances sociales

D'abord éludée, voire niée, en matière de finances sociales, la notion d'équilibre n'a que lentement émergé. Le remplacement des lois de programmation des finances publiques par des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, ainsi que le prévoit le présent projet de loi constitutionnelle, constitue indéniablement une étape importante sur la longue route vers l'équilibre des finances sociales. Mais votre rapporteur pour avis estime qu'il faut s'efforcer d'aller encore plus loin.

a) La lente émergence de la notion d'équilibre

La notion d'équilibre, consacrée de longue date par les textes organiques pour le budget de l'État au travers du rôle central de l'article d'équilibre des lois de finances, a en revanche tardé à s'imposer dans le champ social. La suspicion et les craintes soulevées par ce concept sont d'ailleurs apparues clairement tout au long de l'élaboration de la réforme constitutionnelle du 22 février 1996 : alors que la version initiale du projet de loi constitutionnelle prévoyait l'institution de « lois d'équilibre de la sécurité sociale », c'est la dénomination de « lois de financement de la sécurité sociale » qui a finalement été adoptée.

S'inscrivant dans la continuité de cette prudence terminologique, la loi organique du 22 juillet 1996 a ensuite semblé tout faire pour que la loi de financement élude la question de l'équilibre. Certes, la rédaction l'article 34 de la Constitution prévoyait déjà que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier* », mais les dispositions organiques avaient pour effet d'éviter autant que possible de faire apparaître des soldes dans le dispositif proprement dit des lois de financement. Le champ couvert par les recettes et les dépenses de la sécurité sociale, au sens de la loi de financement, était d'ailleurs alors sensiblement différent, ce qui rendait techniquement complexe la mise en évidence d'un solde global – en l'occurrence, bien sûr, un déficit – de la sécurité sociale.

Cela étant, l'équilibre n'a pas tardé à être reconnu comme un principe à valeur constitutionnelle. Dès sa décision du 20 mars 1997 sur la loi créant les plans d'épargne retraite, le Conseil constitutionnel a ainsi indiqué que la détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale étant réservée aux lois de financement, ces conditions ne sauraient être affectées par des charges nouvelles résultant de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences n'auraient pu être prises en compte au préalable par une loi de financement.

De même, dans sa décision sur la loi de financement pour 1998, il a fait référence à « *l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale* » et au rétablissement de l'équilibre financier de la branche famille. En l'espèce, il a considéré que l'équilibre constituait un motif d'intérêt général suffisant pour légitimer la validation d'actes administratifs aussi bien

qu'un critère objectif et rationnel pour justifier la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

Dans sa décision sur la loi de financement pour 2000, le Conseil constitutionnel a en outre précisé que la loi de financement ne peut comporter que des dispositions modifiant l'équilibre de l'exercice considéré (et, le cas échéant, modifiant également l'équilibre d'exercices ultérieurs) mais ne peut comporter de dispositions ayant pour seul effet de modifier l'équilibre d'un exercice ultérieur.

C'est toutefois la LOLFSS qui a marqué un progrès capital dans la consécration de la notion d'équilibre. Non seulement elle dispose explicitement que la détermination des conditions générales de l'équilibre financier doit être effectuée « *de manière sincère* », mais au travers de plusieurs tableaux d'équilibre (par branche) transposant aux lois de financement la logique de l'article d'équilibre des lois de finances, elle place cette notion au centre du texte et des débats. La loi de financement étant en même temps « loi de règlement » et « loi rectificative », des tableaux d'équilibre portant sur le dernier exercice clos et sur l'exercice en cours sont également adoptés. En outre, l'évolution pluriannuelle de l'équilibre, pour les quatre exercices suivants, est retracée et commentée dans l'annexe B, qui peut faire l'objet d'amendements. Autrement dit, au stade de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année n , le Parlement est en mesure d'apprécier l'évolution de l'équilibre depuis l'année $n-2$ jusqu'à l'année $n+3$.

Cette approche pluriannuelle indicative, en faveur de laquelle certains avaient déjà plaidé en 1996, a été renforcée moins de trois ans plus tard par la révision constitutionnelle de 2008, qui a institué les lois de programmation, chargées de définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » et devant « *s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

En ce qui concerne les finances sociales, l'apport de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 et, davantage encore, de celle du 28 décembre 2010 est multiple :

– des objectifs généraux de finances publiques correspondant aux engagements européens de la France sont fixés, plus particulièrement les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base ainsi que l'ONDAM, dont le respect est garanti par la mise en réserve en début d'exercice d'un montant au minimum égal à 0,3 % de la dotation ;

– le coût des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale doit être stabilisé en valeur à périmètre constant, afin d'endiguer la progression des « niches sociales ». L'annexe 5 au projet de loi comprend donc désormais un bilan des créations, modifications et suppressions de ces mesures effectuées dans les douze mois qui précèdent ou prévues par le projet de loi de financement. Enfin, afin

d'éviter la sédimentation des « niches », le Gouvernement présente au Parlement, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une d'exonération, une évaluation de son efficacité et de son coût ;

– les éventuels surplus de recettes sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public.

Malgré d'indéniables apports conceptuels, les lois de programmation ne possèdent pas un caractère pleinement contraignant : en effet, elles ne possèdent pas, dans la hiérarchie des normes, un rang supérieur aux autres textes législatifs, en particulier aux lois de finances et de financement.

Or, de fait, il est plus que temps de se préoccuper de l'équilibre, avec un régime général en déficit de près de 24 milliards d'euros en 2010 et 21 milliards d'euros en 2011, venant alimenter une dette de 265 milliards d'euros dont le remboursement pèsera sur la quasi-totalité des revenus jusqu'en 2025.

Votre rapporteur pour avis est souvent convié à de très instructives réunions, discussions ou conférences sur l'innovation dans le domaine de la sécurité sociale et de sa gestion. Mais il pense que la principale et véritable innovation consisterait à ne plus creuser le déficit social, seule véritable contrainte pour activer les indispensables réformes.

b) L'instauration des lois-cadres d'équilibre des finances publiques

Chacun reconnaît donc qu'il faut renforcer les contraintes permettant le retour à l'équilibre. Dans cette perspective, il n'est pas dépourvu d'intérêt de rappeler l'expérience allemande dans ce domaine, qui constitue bien sûr la principale référence dans les débats sur la « règle d'or ».

À cet égard, il faut d'abord relever que le mécanisme inscrit à l'article 155 de la Loi fondamentale allemande n'était plus, depuis la fin des années 1960, qu'un tigre de papier : si son principe, proche de celui qui s'impose à nos collectivités locales et imposant que le déficit de la Fédération et des Länder n'excède pas le montant de l'investissement public brut, était à la fois simple et pertinent, il était néanmoins assorti d'une exception qui, dans les faits, a servi d'échappatoire : les « *perturbations de l'équilibre macroéconomique* ».

En réalité, c'est le Tribunal constitutionnel fédéral qui, dans une décision du 9 juillet 2007, a estimé que l'endettement avait atteint un stade menaçant et que le constituant, c'est-à-dire, en Allemagne, le législateur, devait donc adopter les règles nécessaires à la limitation de cet endettement. Ce à quoi il s'est employé dès 2009 en fixant un plafond de 0,35 % du PIB à compter de 2016 pour le déficit structurel de la Fédération et en imposant l'équilibre structurel des comptes des Länder à compter de 2020. En outre, des mesures d'apurement des déficits fédéraux éventuellement constatés en exécution devront être prises dès lors que ceux-ci dépasseront 1 % du PIB.

En matière de sécurité sociale, l'Allemagne a traité ses déficits avec succès, mais de manière plus empirique. Plutôt que de laisser les dépenses dériver, les pouvoirs publics ont toujours su prendre d'emblée les mesures requises pour revenir très rapidement à l'équilibre. Passant par des mesures réalistes et parfois même brutales, cette autorégulation lucide a su faire preuve de son efficacité, se relâchant néanmoins dès que les comptes reviennent à meilleure fortune.

Pour l'Allemagne, on le sait, la question-clef a toujours été celle de la compétitivité de son « site » (*Standort*). Le chancelier Kohl avait d'ailleurs pour habitude de rappeler que ce qui est « social », c'est ce qui donne du travail aux actifs. Et le système d'assurance maladie demeure efficace, avec la négociation directe des prix avec les industriels du médicament mais aussi un bouclier sanitaire à 10 euros par trimestre en médecine de ville et à 2 % du revenu pour l'ensemble des dépenses de soins (1 % pour les patients atteints de maladies chroniques).

S'il a examiné avec attention les outils allemands de maîtrise des déficits, le groupe de travail présidé par M. Camdessus a toutefois proposé une solution de nature différente : l'institution de « lois-cadres de programmation pluriannuelle des finances publiques » afin non seulement de pallier l'absence de primauté des lois pluriannuelles sur les lois financières mais aussi d'introduire un vote du Parlement sur les engagements européens de la France et de renforcer le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois financières.

L'article 1^{er} du présent projet de loi constitutionnelle, s'inspirant très largement de ces conclusions, institue les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques », qui « *déterminent les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Cette disposition, qui confirme incidemment l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques introduit par la révision constitutionnelle de 2008, ne permet évidemment que de créer une nouvelle catégorie de loi, laquelle se substitue bien sûr aux lois de programmation, et de la définir dans ses très grandes lignes. Même si elle est complétée, aux articles 2 à 9, par les dispositions de nature constitutionnelle requises pour la procédure d'adoption de ces lois-cadres d'équilibre, calquées sur celles applicables aux lois de finances, une loi organique devra donc intervenir ensuite afin de préciser le contenu de ces nouvelles lois, la période minimale qu'elles couvrent et, point central, celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement.

À ce stade, le Gouvernement a déjà indiqué qu'il souhaitait fixer à trois le nombre minimal d'exercice couvert par une loi-cadre et qu'elle imposerait aux lois financières :

– une date de retour à l'équilibre des finances publiques (en cas de déficit), à l'exemple de l'Allemagne ;

– le montant maximum des dépenses de l'État et de la sécurité sociale pour chacun des exercices ;

– l'enveloppe des mesures nouvelles nettes relatives aux prélèvements obligatoires pour la même période.

La subordination des lois de finances et de financement ressort tout aussi clairement de ce que les articles 47 et 47-1 de la Constitution, tels que modifiés par les articles 5 et 6 du présent projet de loi de constitutionnelle, énoncent qu'elles ne pourront être définitivement adoptées en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'année concernée, laquelle sera, au demeurant, obligatoirement contrôlée par le Conseil constitutionnel.

Pour ce qui est de la sécurité sociale, le champ couvert est plus large que celui des lois de financement, puisqu'il correspond aux « administrations de sécurité sociale » au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire non seulement les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, mais aussi l'assurance chômage et les régimes complémentaires obligatoires de retraite.

S'agissant par ailleurs d'un texte dont les incidences seront autrement plus importantes que celles des lois de programmation, puisqu'elles conditionneront en grande partie le contenu des lois de financement de la sécurité sociale, il serait logique que les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques soient renvoyés à une commission spéciale, ce qui suppose que soit apportée une précision en ce sens à l'article 43 de la Constitution.

Enfin, votre rapporteur pour avis relève avec satisfaction que dans ces conditions, toute perte de recettes ou dépense nouvelle devra obligatoirement être compensée, au besoin en faisant jouer la fongibilité entre les plafonds de dépenses et l'enveloppe de mesures nouvelles en recettes fixés par la loi-cadre.

Il estime toutefois qu'il est souhaitable d'aller encore plus loin afin de renforcer concrètement l'effectivité de l'équilibre des finances sociales.

c) Aller plus loin

En 1996, lorsque les lois de financement ont été instituées, le terme même d'équilibre, ainsi qu'on l'a vu plus haut, était tabou. Le serait-il encore ? Votre rapporteur pour avis est tenté de le penser lorsqu'il constate que le simple souci de vouloir faire respecter de façon effective des engagements pris par notre pays pour retrouver le chemin de l'équilibre de ses comptes publics semble poser problème.

Il est pourtant convaincu qu'il faut aller encore un peu plus loin que le projet de loi constitutionnelle et que ce serait faire œuvre utile que de fixer d'ores et déjà une échéance contraignante de retour à l'équilibre à un horizon visible. Cette nécessité s'impose aux finances sociales plus encore que pour le budget de l'État, dans la mesure où les dépenses de protection sociale sont par essence des

dépenses courantes, qui ne devraient donc en principe pas pouvoir donner lieu à des déficits

Or, on en est pourtant loin, puisque qu'actuellement, sur dix euros de prestations maladie ou vieillesse, c'est près d'un euro qui n'est pas financé. Et les déficits que nous laisserons aux générations futures – dont il ne fait pas de doute qu'ils seront transférés le moment venu à la CADES, rouverte à cet effet – sont déjà connus : les tableaux votés en loi de financement 2011 permettent en effet de constater qu'ils s'élèveront, pour la période 2010-2014 (pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et FSV compris), à 125 milliards d'euros.

Et encore ces données ont-elles été établies sur des bases optimistes : non seulement elles intègrent déjà les effets de la réforme des retraites, mais elles tablent sur une croissance économique dont le régime de croisière (2012-2014) serait de 2,5 %. Les experts s'accordent pourtant pour considérer que le contexte économique des prochains exercices risque de demeurer mou et atone, l'évolution du PIB ne pouvant ainsi dépasser 1,5 % dans les meilleures années.

Lutter contre cette tendance suppose des réformes en profondeur, car les économies qui pouvaient être faites à la marge du système tendent à s'amenuiser, voire à disparaître.

Cela est vrai en matière de recettes, où les efforts réels accomplis en matière de « niches sociales » depuis 2007 ne tarderont pas à trouver leurs limites.

Mais cela est encore plus vrai en matière de dépenses. Pour ce qui est par exemple de la santé, la progression naturelle des charges, sous l'effet conjugué du vieillissement et de l'amélioration des techniques, fait qu'il est nécessaire de trouver chaque année, avec un ONDAM désormais fixé à 2,8 % par an, 2 à 2,5 milliards d'euros. Or, la difficulté à y parvenir dans le cadre de la loi de financement pour 2011 a bien montré qu'il n'est plus possible de compter sur le seul levier traditionnel de la maîtrise médicalisée, à côté d'un secteur hospitalier restructuré à grand-peine, dont les effectifs, en croissance jusqu'à tout récemment, sont mal répartis, et d'agences régionales de santé où, si l'on veut éviter qu'elles ne deviennent un *gospian* de la santé, il faut empêcher que les anciennes administrations ne puissent retrouver leurs travers anciens.

Les autres branches auront également besoin de réformes structurelles : ainsi, pour la branche famille, du débat sur la mise sous conditions de ressources des allocations familiales ; quant aux retraites, alors qu'un problème mathématique et, par conséquent, incontournable est posé, peut-on considérer qu'il faut le régler par la seule taxation des plus riches ?

L'équilibre demeure donc notre étoile du berger, même s'il y a parfois beaucoup de nuages qui empêchent de la discerner. Dans ces conditions, il faut se fixer dès maintenant cet objectif pour la fin de la prochaine législature, c'est-à-dire une loi de financement pour 2017 votée à l'équilibre, d'autant que le Président de la République, à l'occasion de la deuxième conférence sur le déficit, a

opportunément suggéré que les lois-cadres, afin de coïncider avec notre calendrier politique et institutionnel, soient votées en début de législature et couvrent une période de cinq ans. Par conséquent, la loi-cadre portant sur la législature 2017-2022 pourrait bénéficier d'une solide base de départ, du moins en matière sociale.

En l'état, la présente réforme constitutionnelle ne prévoit pas l'inscription d'une date de retour à l'équilibre dans les futures lois-cadres mais ni dans la Constitution, ni dans la loi organique. Lui-même très favorable à l'inscription d'une date dans la loi-cadre, le groupe de travail présidé par M. Camdessus, *« s'est interrogé sur le point de savoir si cette date devrait également figurer dans une loi organique »*. Sans aller jusqu'à l'inscrire dans la Constitution comme l'a fait l'Allemagne par combinaison des articles 115 et 143d de sa Loi fondamentale, votre rapporteur pour avis estime que le présent projet de loi constitutionnelle doit indiquer d'ores et déjà clairement le chemin à suivre.

*

Une norme constitutionnelle suffira-t-elle à modifier des comportements très anciens ? Rien n'est moins sûr, car notre pays semble s'être accoutumé à une totale indifférence à l'égard des déficits, surtout lorsqu'il s'agit de prestations qu'il n'est évidemment pas question de cesser de payer mi-novembre au seul prétexte que les objectifs de dépenses ont été atteints. Il est vrai qu'à la différence de nos voisins allemands, nous bénéficions d'une démographie plus favorable et que, surtout, nous n'avons pas connu comme eux une sorte d'expérience *« grecque »* dans les années 1920, qui a pesé très lourd dans le tour tragique pris par les événements dans les années 1930 et dans laquelle ils ne peuvent imaginer un seul instant pouvoir retomber.

La récente modification des dispositions organiques régissant les lois de financement de la sécurité sociale, qui visait à faire sauter le *« verrou »* introduit en 2005 – à savoir la possibilité de n'ouvrir la CADES que si lui étaient affectées de nouvelles ressources à due concurrence – incite également à une certaine prudence : la volonté vertueuse de mettre fin à un système indolore de prolongation *ad vitam æternam* de la durée de remboursement de la dette en établissant une forme de transparence n'aura pas résisté longtemps.

Or, dès 2008, avant même le déclenchement de la crise économique, c'est une fraction de CSG, et non une majoration du taux de CRDS, qui a permis de respecter cette règle. Et, surtout, en 2010, la règle a été purement et simplement écartée pour les nouvelles reprises de dettes existantes et futures, au profit de la fameuse technique du sapeur Camember, consistant à boucher des trous en en creusant d'autres à côté : une fuite en avant qui revient à voter par anticipation des impôts supplémentaires pour la période 2021-2025, les plus jeunes étant ainsi appelés à contribuer à notre bien-être d'aujourd'hui, le tout au moyen de transferts illisibles entre les branches de la sécurité sociale et la CADES.

En tout état de cause, un « verrou » constitutionnel sera par nature plus difficile à briser. Et s'il n'est pas institué, il n'y a en revanche pas de doute que le naturel reviendra au galop et que nous aurons à en rendre compte tôt ou tard aux « marchés financiers » et aux générations futures.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission des affaires sociales examine pour avis, sur le rapport de M. Yves Bur, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques au cours de sa séance du mercredi 13 avril 2011.

Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.

Mme Marisol Touraine. Ce texte est, bien sûr, important. Comme l'a rappelé Yves Bur, la volonté d'assurer l'équilibre des comptes publics est légitime aux yeux des partis de gouvernement.

Quand notre collègue a évoqué la « culture du déficit », il pensait sans doute à la majorité actuelle : la gauche n'est plus au pouvoir depuis 2002, et ce sont des gouvernements de droite qui ont conduit, depuis cette date et plus encore depuis 2007, à la situation calamiteuse que nous connaissons. Celle-ci résulte d'une gestion qu'on peut au moins qualifier de « peu appropriée ». Le bilan de huit années de gouvernement de droite est, en effet, une augmentation de la dette de plus de 70 %.

Je n'ai pas besoin de rappeler la situation laissée par la gauche en 2002 – elle a montré, au passage, qu'il ne suffisait pas de présenter des comptes publics satisfaisants pour convaincre les électeurs. Vous objecterez peut-être que nous avons bénéficié de la croissance ; mais ce fut aussi le cas des gouvernements de droite entre 2004 et 2008. Ce sont vos choix de gestion désastreux qui ont conduit à l'augmentation du déficit public et au creusement de la dette. L'argument selon lequel les partis de gouvernement ne peuvent que partager la volonté de maîtriser les déficits est recevable, mais il aurait été préférable de regarder dans le rétroviseur avant de se poser en donneur de leçons en matière de finances publiques.

J'ajoute que l'annonce des mesures concernant l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), hier, s'est accompagnée d'un détricotage de la quasi-totalité du « paquet fiscal » de 2007. Sans le regretter, nous observons que les dispositifs fiscaux favorables aux intérêts d'emprunt et relatifs à l'exonération des droits de succession nous ont fait perdre environ 25 milliards d'euros au cours des quatre dernières années. Vous avez donc choisi de creuser le déficit pour faire des cadeaux à une partie de nos concitoyens. Ne prétendez pas, dans ces conditions, que, si nous sommes en désaccord avec ce texte, c'est parce que nous sommes viscéralement de mauvais gestionnaires : vous ne feriez qu'instruire un mauvais procès pour défendre une simple loi d'affichage.

J'en viens à la procédure choisie, qui a tout de l'usine à gaz.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le texte se contentait de reprendre des règles existantes. Pourquoi les constitutionnaliser ? Existerait-il une magie constitutionnelle bénéfique aux mesures en vigueur, mais non appliquées ? Les règles issues du traité de Maastricht n'ont été respectées par aucun gouvernement de droite – elles ne l'ont été que de 1997 à 2002. Quant au monopole sur les recettes, il est déjà prévu par une circulaire du Premier ministre. Ajoutons à cela que les dispositions organiques relatives à la CADES ont été contournées par ceux qui nous donnent aujourd'hui des leçons. Pour toutes ces raisons, je ne crois pas que le fétichisme constitutionnel constitue un garde-fou utile pour lutter contre l'explosion des dépenses et pour exercer une contrainte sur les recettes.

Il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour limiter les niches fiscales et sociales : il suffirait, pour cela, d'une politique gouvernementale assumée !

Je n'insisterai pas sur les restrictions apportées au rôle du Parlement, qui serait singulièrement dévalorisé par ce projet de loi constitutionnelle, notamment en matière de droit d'amendement : le rapporteur pour avis a rappelé que 85 % des textes respectaient déjà l'interdiction de créer un manque ou un défaut de recettes en dehors de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale, et qu'il n'était pas nécessaire de constitutionnaliser une règle pour les 15 % restants. Je m'interrogerai, pour ma part, sur le fonctionnement concret du dispositif : si le monopole sur les recettes s'appliquait, une loi votée en mars resterait sans application jusqu'à l'adoption du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Selon le rapporteur pour avis, l'équilibre s'impose plus encore pour les dépenses sociales, au motif qu'elles constituent des dépenses courantes. Or, il y a des choix politiques derrière ces dépenses. Elles sont, en outre, plus sensibles que d'autres à la conjoncture, car les cotisations alimentent la sécurité sociale selon la croissance.

Si le projet de loi constitutionnelle est adopté, cessera-t-on de payer les retraites en cas de dégradation de la conjoncture ? Et que fera-t-on si l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) n'est pas respecté ? Ce texte est en décalage avec la réalité concrète de l'évolution des dépenses, à laquelle il n'apporte pas de réponse.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce projet de loi constitutionnelle, tout en réaffirmant notre volonté de mettre en place des politiques rigoureuses en matière de finances publiques. Il n'y a pas besoin de modifier la Constitution pour ce faire.

M. le président Pierre Méhaignerie. Lorsque nous avons adopté le budget en 2006 et en 2007, les dépenses augmentaient moins vite que les recettes, et nous étions sur la voie d'une réduction des déficits. J'observe, par ailleurs, qu'on ne peut pas considérer les déficits actuels comme la conséquence de la

gestion budgétaire : ce serait ignorer l'ampleur de la crise, qui a frappé tous les pays européens. Je rappelle enfin que les 35 heures ont eu un impact extrêmement lourd sur les finances publiques depuis 2001-2002.

M. Jean Mallot. Ah ! Cela faisait longtemps !

M. le président Pierre Méhaignerie. On ne le répètera jamais assez. C'est si vrai qu'aucun pays ne nous a suivis dans l'application des 35 heures dans la fonction publique.

Mme Marisol Touraine. Alors, il fallait supprimer le dispositif !

M. le président Pierre Méhaignerie. On doit aborder ces sujets avec beaucoup d'humilité, au lieu de chercher à se parer des plumes du paon !

M. Élie Aboud. Les futures lois-cadres ont pour vocation de programmer l'ensemble des finances publiques dans le cadre d'un engagement européen. Or, certains comptes publics ne sont pas régis par les lois de finances ou les lois de financement de la sécurité sociale annuelles – je pense en particulier aux comptes des collectivités locales et à ceux des régimes complémentaires. Que deviendront-ils ?

J'aimerais savoir, par ailleurs, quel sera le rôle du Conseil économique, social et environnemental si l'on adopte ce texte.

Enfin, en cas d'« événements exceptionnels », notion dont il faudra débattre compte tenu de sa subjectivité – il peut s'agir d'une situation militaire ou géostratégique imprévue, d'une catastrophe naturelle ou sanitaire, mais aussi d'une menace économique –, quels seront le rôle de l'exécutif et celui du législatif ?

Mme Martine Billard. Ce texte s'inscrit dans le cadre des exigences de la Commission européenne, qui ont été formulées à l'occasion du « pacte pour l'euro plus » : il nous est demandé d'adopter, au niveau le plus contraignant, de préférence la Constitution ou une législation-cadre, une règle portant sur les dépenses.

C'est oublier que, si un déficit peut résulter de dépenses excessives, il peut aussi être la conséquence d'une insuffisance des recettes. La part des recettes fiscales a ainsi été amputée de 7 points de PIB entre 1984 et 2009 : une des principales raisons du déficit actuel est la baisse des recettes, et non l'augmentation des dépenses. Nous en sommes aujourd'hui à 500 niches fiscales et 118 niches sociales, représentant une perte de 170 milliards d'euros de recettes, contre un déficit du budget de l'État de 140 milliards – ce sont les chiffres de la Cour des comptes.

En dépit de ce constat, le projet de loi constitutionnelle a pour seul objectif d'imposer des contraintes sur les dépenses publiques et sociales, et même au-delà :

il est prévu de contraindre les choix fiscaux des collectivités territoriales, ce qui parachèvera leur perte d'autonomie, et d'encadrer les dépenses de sécurité sociale. Le rapporteur pour avis a précisé que les régimes obligatoires de sécurité sociale seront concernés, de même que l'assurance chômage, qui relève aujourd'hui du paritarisme, ainsi que les régimes complémentaires obligatoires de retraite, eux aussi gérés par les partenaires sociaux.

Ce texte conduira à une perte d'autonomie totale dans les choix de dépenses publiques dans notre pays, conformément à l'objectif du « pacte pour l'euro plus ». Je regrette, d'ailleurs, que ce pacte ne fasse l'objet que d'un débat de deux heures, organisé un lundi soir, au moment où il y a le moins de députés en séance, et qu'il n'y ait pas de débat commun avec le projet de loi constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui, car ces deux textes sont intrinsèquement liés.

Pour le moment, l'article 40 de la Constitution contraint totalement l'opposition, mais non le Gouvernement et la majorité : le Gouvernement peut décider de lever le gage quand il souhaite l'adoption d'amendements déposés par sa majorité, à savoir l'UMP et le Nouveau Centre. C'est ce dispositif qui a conduit, à de nombreuses reprises, à l'augmentation des dépenses sans recettes correspondantes. La réforme de l'ISF et du bouclier fiscal offre un bon exemple d'un tel creusement du déficit budgétaire par la réduction des recettes. La perte de recettes doit être compensée – le montant de l'ISF payé par les plus riches sera divisé par trois, pour un montant de 1,5 milliard d'euros –, mais rien ne garantit que ce sera le cas.

Depuis 2002, les gouvernements et leurs majorités UMP n'ont fait qu'accentuer les déficits. Ils existaient auparavant, mais c'est quand la droite est au pouvoir qu'on enregistre les plus graves déficits depuis 1981.

M. le président Pierre Méhaignerie. C'est une profonde erreur que de le prétendre !

Mme Martine Billard. Je me réfère aux chiffres de la Cour des comptes.

M. le président Pierre Méhaignerie. Vous ne prenez pas en considération les crises économiques et financières !

Mme Martine Billard. À moins de prétendre que la majorité est si malchanceuse que ces crises se produisent toujours lorsqu'elle est au pouvoir, il faut admettre qu'elle choisit systématiquement de réduire les recettes fiscales et sociales en diminuant la pression sur ceux qui possèdent le plus. Il faut assumer ce choix.

M. le président Pierre Méhaignerie. Ne faisons pas comme si les crises internationales étaient franco-françaises...

Mme Martine Billard. Que s'est-il passé lors de la dernière crise ? Nous avons fait le choix de sauver les banques sans leur demander de contreparties.

Leurs bénéficiaires sont aujourd'hui repartis à la hausse, comme ceux des entreprises du CAC 40, dont les dirigeants s'accordent sans fin des bonus et des stock-options. Dans le même temps, les salariés ne parviennent pas à boucler leurs fins de mois. Tel est le choix de la majorité !

Comme notre collègue Aboud, j'aimerais savoir, par ailleurs, ce qu'on pourra faire en cas d'« événements exceptionnels », à part faire face à la crise en réduisant les dépenses sur d'autres postes budgétaires.

Vous aurez compris que nous sommes totalement opposés à ce texte en raison des choix politiques qu'il impose et de la perte d'autonomie qu'il implique pour le Parlement et pour les collectivités locales, mais aussi pour les partenaires sociaux en matière d'assurance chômage et de retraite complémentaire.

M. Bernard Perrut. Si ce texte peut enfin nous conduire à un comportement vertueux, adoptons-le !

Après les propos négatifs que nous venons d'entendre sur l'action du Gouvernement et de la majorité, je rappellerai que la notion d'équilibre émerge progressivement depuis quelques années, quelle que soit la situation économique. On peut certes se demander si certains plans de maîtrise des dépenses d'assurance maladie et certaines actions engagées en faveur des régimes d'assurance vieillesse ont bien permis d'obtenir les résultats attendus, mais force est de constater que des mesures ont été adoptées.

J'observe, par ailleurs, que la Constitution fait référence, dans son article 34, à l'équilibre des lois de financement de la sécurité sociale, et que des mesures complémentaires ont été récemment adoptées pour garantir cet objectif. L'article 48 de la LFSS pour 2011 a ainsi renforcé le dispositif d'alerte en matière de dépenses d'assurance maladie, tout en instaurant un dispositif de contrôle sur la sincérité du processus d'élaboration de l'ONDAM. En 2010, plusieurs dispositions sont, en outre, venues modifier les pratiques : les ministres ont été invités à ne plus insérer de dispositions fiscales ou affectant les recettes de la sécurité sociale dans les projets de loi ordinaire, ces mesures étant réservées aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Il existe donc une volonté réelle d'avancer, qui est poussée plus loin avec les règles présentées aujourd'hui. On pourrait certes s'interroger sur la réduction du rôle dévolu aux parlementaires en matière de recettes, mais nous avons besoin de dispositions beaucoup plus strictes : sans règles, il est difficile d'assurer la vertu financière, quelles que soient les bonnes volontés. Cette vertu, défendue par Pierre Méhaignerie et Yves Bur, qui nous rappellent souvent à l'ordre, est indispensable. N'oublions pas que nous sommes les premiers responsables : en voulant améliorer, par voie d'amendement, la situation de nos concitoyens et l'état de notre système de protection sociale, nous aggravons souvent le déficit.

M. Jean Mallot. Chacun a bien compris qu'il ne s'agissait pas d'un texte de nature technique : ce projet de loi constitutionnelle a une incidence sur la

responsabilité politique des partis représentés dans cette Assemblée, ainsi que sur le rôle du Parlement en général et sur celui du Conseil constitutionnel. Ce dernier se verrait, en effet, attribuer une fonction qui n'était pas prévue par les rédacteurs de la Constitution de 1958. Nous n'en sommes pas encore arrivés à un « gouvernement des juges », mais nous nous en approchons.

L'exposé des motifs comporte, par ailleurs, un paradoxe : vous souhaitez lutter contre des « déséquilibres budgétaires de grande ampleur ». Voilà qui ne manque pas de saveur : votre majorité ne gouverne-t-elle pas le pays depuis neuf ans ? Vous prétendez que la situation ne peut pas s'expliquer par la « volonté politique de tel ou tel gouvernement », alors que c'est précisément le cas : la situation actuelle s'explique par la politique menée par la majorité. Selon la Cour des comptes, la crise n'explique qu'un tiers des déficits, et encore... La situation diffère selon les pays. Enfin, si la crise était la cause des maux dont nous souffrons, en quoi ce texte y apporterait-il remède ? Il n'empêchera pas de nouvelles crises !

Je donnerai trois illustrations de la contradiction dans laquelle vous vous trouvez.

En premier lieu, l'adoption de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), si emblématique de cette législature, aurait été impossible si ce texte avait été en vigueur. Vous n'auriez donc pas pu creuser les déficits de 13 à 15 milliards d'euros par an. Il y a là, me semble-t-il, matière à autocritique.

En second lieu, il est assez piquant de voir que vous appelez à la vertu dans la gestion des finances sociales, alors que vous avez adopté une loi organique prolongeant la durée de vie de la CADES sans la doter de ressources supplémentaires.

Enfin, le bilan des lois de financement de la sécurité sociale qui se sont succédé depuis quelques années est assez éloquent : vous assumiez, disiez-vous, les déficits en prévoyant un rétablissement de l'équilibre à moyen terme, d'ici à 2013 ou 2014. Or, il n'en est plus question dans l'annexe B de la LFSS pour 2011. Vous avez systématiquement rejeté les amendements que nous avons déposés à cette occasion pour résorber le déficit.

J'en terminerai par une question : l'article 1^{er} créé une nouvelle catégorie juridique, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques, censées programmer l'évolution de l'ensemble des finances publiques, y compris ses composantes qui ne sont pas régies par les lois financières annuelles. L'exposé des motifs vise ainsi les finances des collectivités territoriales, celles de l'assurance chômage et celles des régimes complémentaires de retraite. Comment pourra-t-on adopter des mesures opposables à ces régimes sans porter atteinte à leur nature même ? Je pense en particulier au rôle des partenaires sociaux en matière d'assurance

chômage et de régimes complémentaires de retraite, et à la liberté de contractualisation de ces derniers.

M. Paul Jeanneteau. Je comprends, bien sûr, la philosophie de ce texte important, de même que ses objectifs, qui sont tout à fait louables. Nous savons également qu'une directive européenne sur les cadres budgétaires nationaux, en cours de discussion, vise à renforcer la convergence économique dans la zone euro – chacun ne peut que s'en réjouir. Nous devons tous, quelle que soit notre sensibilité politique, soutenir l'ambitieuse démarche de réduction des déficits publics engagée par le Gouvernement.

Chacun a sa part de responsabilité : cela fait plus de trente ans qu'aucun gouvernement n'a présenté un budget en équilibre. Personne n'a donc de leçons à donner. Comme nous ne pouvons pas laisser une telle dette et de tels déficits à nos enfants, il faut aller dans le sens de l'équilibre budgétaire.

On peut toutefois s'interroger sur les dispositions qui nous sont proposées : n'ont-elles pas pour effet de nous lier les mains ? Selon l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, il s'agit d'assurer le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité et de recettes de la sécurité sociale. Quelle sera alors la portée des autres lois que nous voterons ? Et comment fera-t-on en cas de crise économique majeure ? S'il faut creuser les déficits pour relancer l'investissement et la consommation, comme nous l'avons fait en 2009, conviendra-t-il d'augmenter d'autant les impôts, ce qui serait absolument contre-productif ?

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Ce texte vient en discussion à un moment où notre pays connaît une situation inédite, compte tenu des déficits qui se sont accrus au fil du temps. La gravité de cette situation conduit le Gouvernement à présenter un certain nombre de dispositions. Or, certaines règles existent déjà, et nous n'en serions sans doute pas là si elles avaient été appliquées.

Selon la Cour des comptes, seul un tiers des déficits actuels est dû à la crise économique. L'état de nos finances publiques est donc la conséquence des choix qui ont été faits.

J'en viens à la perte d'autonomie des collectivités locales auquel ce projet de loi constitutionnelle conduira : en conférant aux lois de finances une compétence exclusive en ce qui concerne les recettes fiscales des collectivités territoriales, vous allez ôter au législateur toute possibilité de mener des politiques qui leur soient favorables, et vous allez porter atteinte à leur principe d'autonomie, ce qui est inacceptable. Sachez que nous serons très vigilants sur ce sujet.

M. le président Pierre Méhaignerie. Puisqu'il est question des collectivités territoriales, je rappelle que les dotations de l'État ont augmenté de 5 % par an entre 2000 et 2008, compte tenu des exonérations et des dégrèvements pris en charge par celui-ci. La pression politique en a été puissamment allégée, comme tous le souhaitent. On lit, chaque jour, dans la presse que le

Gouvernement « vole » les collectivités territoriales. Or, c'est contraire à la réalité des chiffres.

M. Jean Mallot. Il y a eu des transferts !

M. le président Pierre Méhaignerie. Je parle à structures constantes !

M. Arnaud Robinet. Ce texte montre, une fois encore, la volonté du Gouvernement de maîtriser nos comptes publics : il s'inscrit dans le cadre de la politique menée depuis 2007. Le déficit public est ainsi passé de 7,5 à 7 % du PIB de 2009 à 2010.

Malgré cette amélioration encourageante, force est de constater que les comptes publics sont insuffisamment maîtrisés, et que ce phénomène ne peut pas être imputé à la seule crise économique. Il y a un problème structurel auquel nous devons nous attaquer afin que les générations futures n'aient pas à payer les dettes que nous accumulons.

Il ne faut pas oublier, pour autant, qu'une nouvelle révision constitutionnelle risque d'affaiblir notre loi fondamentale, déjà modifiée plus d'une vingtaine de fois. C'est pourquoi nous devons également faire preuve de vigilance quant à l'application de ces nouvelles dispositions : il faut éviter leur contournement par divers mécanismes. La maîtrise des finances publiques nécessite, avant tout, une réelle volonté politique, laquelle n'a pas besoin d'être constitutionnalisée.

En dernier lieu, j'observe que notre commission a été saisie pour avis, alors qu'elle aurait pu l'être au fond : le déficit public est étroitement lié à celui des régimes sociaux. Je rappelle que nous distribuons chaque année 600 milliards d'euros au titre des prestations sociales. Il conviendrait de mener une réforme beaucoup plus courageuse de notre politique sociale afin de maîtriser les déficits.

(M. Bernard Perrut, vice-président de la Commission, remplace M. Pierre Méhaignerie à la présidence de la séance.)

M. Michel Issindou. On peut s'étonner qu'une révision constitutionnelle soit nécessaire pour appliquer des règles de bonne gestion que tout gouvernement devrait mettre en œuvre : tout gouvernement doit en particulier veiller à l'équilibre des comptes.

Il faut, en outre, éviter de mélanger toutes les périodes et tous les gouvernements : à l'époque de la « cagnotte fiscale » de 4 milliards de francs, nous menions des politiques justes, qui permettaient d'équilibrer correctement les comptes sociaux. La situation actuelle est aussi le fruit des choix politiques : nous payons le prix des décisions prises depuis huit ans.

Selon moi, notre collègue Yves Bur a tort de mêler l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales : quand ces dernières éprouvent des

difficultés pour équilibrer leurs comptes, elles votent des recettes supplémentaires. Si les déficits s'accumulent aujourd'hui, c'est que vous avez la hantise d'augmenter les recettes : vous ne maîtrisez pas vraiment les dépenses et vous êtes hostiles à toute recette nouvelle, contrairement aux collectivités locales qui ont le courage d'augmenter leurs ressources quand il le faut.

De PLFSS en PLFSS, nous entendons depuis quatre ans de beaux discours sur le scandale que constituent le déficit public et la dette sociale – Yves Bur est d'ailleurs le premier à entonner la chanson. Hélas, il ne reste plus rien de ces intentions quand on en vient au cœur des PLFSS, de sorte que rien ne change en matière de déficit. Cela fait pourtant des années que nous vous alertons et que nous demandons des mesures courageuses – je pense, en particulier, à la remise en cause des allègements sur les bas salaires, qui n'ont pas entièrement fait la preuve de leur efficacité.

Si nous sommes aujourd'hui appelés à examiner un projet de loi constitutionnelle, c'est à cause de votre manque de courage politique. Tout cela n'est pas très glorieux !

M. Vincent Descoeur. Maîtriser, enfin, nos comptes publics et s'engager dans la réduction des déficits est une impérieuse nécessité. Mais je m'interroge sur la nécessité d'inscrire dans la Constitution ces dispositions, notamment le monopole des lois de finances et de financement, et sur la rigidité d'une loi-cadre, qu'il faudra adapter aux situations exceptionnelles.

Par ailleurs, je me demande ce que recouvre l'article 11, qui vise à réserver aux lois de finances le soin de régir les dispositions fiscales relatives aux ressources des collectivités territoriales. Mais, contrairement à ce qui ressort de l'exposé des motifs, quelque peu inquiétant, les modifications proposées semblent peu importantes.

M. Dominique Tian. Cette réforme constitutionnelle ne m'enthousiasme guère : alors que nous disposons de moyens politiques pour réduire les déficits – si nous en avons eu le courage depuis dix ans, nous aurions eu l'occasion de le faire à chaque examen de PLFSS – elle revient à reconnaître l'impuissance des parlementaires, de l'État et des systèmes sociaux.

Il est regrettable qu'Yves Bur, dans son excellent rapport, ne retienne que l'exemple de nos voisins allemands. Il vante l'initiative des pouvoirs publics d'outre-Rhin, qui « ont su prendre d'emblée les mesures requises pour revenir rapidement à l'équilibre », démontrant *a contrario* que les Français en ont été incapables. Mais un peu plus loin, précisant que le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus a proposé des solutions de nature différente, il laisse penser que nous ne prenons pas le chemin de la lutte contre les déficits.

Comme Arnaud Robinet, j'estime qu'inscrire ces dispositions dans la Constitution revient à reconnaître notre incapacité à réduire les dépenses et, par là même, à faire de l'augmentation des impôts et des charges sociales la solution

pour atteindre l'équilibre. Yves Bur évoque dans son rapport d'autres réformes structurelles et le débat sur la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Ainsi, pour réduire les déficits de cette branche mal gérée, opaque, et objet de fraudes, il suffirait de payer moins certaines prestations.

Pourtant, nous avons les moyens de lutter contre les déficits sociaux. Il existe des évidences – Xavier Bertrand annonce un montant de 5 milliards d'euros de fraudes et Roselyne Bachelot-Narquin évoque 100 millions d'euros d'économies dans les caisses d'allocations familiales –, mais l'exécution fait défaut. Ne nous prémunissons pas contre nous-mêmes et contre notre absence de courage en gravant un tel objectif dans le marbre !

M. Roland Muzeau. Le président Méhaignerie semble quelque peu ignorer la réalité lorsqu'il explique que les crises sont la seule cause des déficits. La crise de 2008 n'est-elle pas la conséquence des choix économiques des pays occidentaux ? Votre politique n'y a-t-elle pas contribué pour une part non négligeable ? Réduction de la dépense publique, privatisations massives, ouverture de l'ensemble des secteurs économiques à la concurrence libre et non faussée, primauté de la financiarisation, importance grandissante de l'économie virtuelle, qui a entraîné une industrialisation dénoncée sur tous les bancs de l'hémicycle : vous ne pouvez vous exonérer de vos responsabilités !

Ne vous en déplaît, les niches fiscales, dont le nombre a doublé depuis votre retour aux affaires, représentent une perte de recettes de l'ordre de 173 milliards d'euros, soulignée par la Cour des comptes. Les résultats de votre politique sont dramatiques : chômage, perte de pouvoir d'achat, réduction de l'emploi public, atteinte aux services publics.

Le régime imposé à nos concitoyens est bien issu d'une politique délibérée, inspirée de bout en bout par les recommandations de l'OCDE. Dans son rapport du 12 avril, l'organisation – qui n'est pas à une contradiction près – appelle à réduire la dépense publique et à accroître les recettes, notamment en supprimant une partie des niches fiscales et en augmentant les impôts les « moins nocifs », comme les impôts sur la propriété, les taxes sur les successions et la TVA. Elle préconise en outre l'instauration d'une TVA sociale pour compenser la baisse, nécessaire selon elle, des prélèvements sur le travail.

Nous voterons contre cette réforme inacceptable, qui, si elle venait à être adoptée, priverait nos concitoyens de la liberté de choisir une autre politique pour le développement de leur pays.

Mme Monique Iborra. Nous ne contestons pas la nécessité de réduire les déficits. D'ailleurs, nous n'aurons pas de mal à convaincre nos concitoyens que vous avez contribué à les creuser. Aussi aurait-il été aujourd'hui plus judicieux de nous expliquer que vous souhaitiez changer de politique, plutôt que de nous entraîner dans l'examen de ce projet de loi constitutionnelle. Mais vous ne

semblez pas prêts à assumer la politique de baisse des recettes que vous avez menée et la distribution des richesses injuste et dispendieuse qui en a découlé.

Vous affichez votre volonté de réduction des déficits en ciblant la dépense sociale, cause selon vous de tous les maux. Le président Méhaignerie ne se plaît-il pas à évoquer, en toute occasion, cette priorité ?

Ce texte, dont le but est de donner de la majorité une image de bonne gestionnaire, aggravera *in fine* des inégalités que votre politique a déjà contribué à accroître.

Le Président de la République et le Gouvernement ont pris l'habitude de faire passer les élus des collectivités locales pour des irresponsables, qui distribuent l'argent à leur « clientèle » et qui augmentent les impôts. Je me contenterai de rappeler que les collectivités locales sont responsables de 70 % des investissements. Or, sans investissements, il n'y a pas de croissance, et sans croissance, la réduction des déficits est impossible.

Nous pourrions retrouver certains de nos collègues de la majorité pour rejeter, ensemble, ce projet de loi.

M. Jacques Domergue. Les banquiers expliquent que les dettes ne sont jamais transmises aux générations futures, mais qu'elles s'évanouissent, les citoyens les supportant au travers des fonds d'investissement et des systèmes bancaires, lesquels soutiennent l'action des États. Pourquoi, dès lors, s'en soucier, hormis le fait qu'une mauvaise notation peut entraîner une hausse des taux d'intérêt ?

Pourtant, je ne suis pas convaincu que la France ait intérêt à laisser filer sa dette et à continuer de dispenser les prestations sociales à un niveau inchangé. Incrire dans la Constitution cette notion d'équilibre et contraindre les gouvernements futurs à une meilleure gestion est une bonne chose.

Je crains cependant les effets pervers d'une telle réforme, notamment en cas de crise économique et sociale : un carcan trop étroit empêcherait la souplesse nécessaire pour sortir de cette situation. Si la France a réussi à résister à la crise de 2008, c'est grâce au recours à l'emprunt, l'augmentation de la dette constituant un amortisseur.

Mais je demeure convaincu que la rigueur budgétaire est indispensable. Le fait que le deuxième poste budgétaire soit le remboursement des intérêts de la dette freine notre pays, le prive de toute capacité d'investissement, compromet sa compétitivité et le pénalise sur le plan international. Je voterai donc le texte !

Mme Marie-Françoise Clergeau. Ce projet de loi constitutionnelle est l'aveu criant de l'échec de la politique que vous menez depuis bientôt dix ans. Vous évoquez toujours les prestations sociales, laissant supposer qu'elles sont distribuées à un niveau trop élevé. Vous pourriez quand même reconnaître que les

effets de la crise ont pu être amortis grâce à une politique sociale bien ancrée et au pacte passé avec les Français !

Je commence aussi à me lasser d'entendre M. Tian, rapporteur de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), dire que les fraudes – et du coup, l'essentiel du déficit de l'État – sont principalement le fait des allocataires de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ! En outre, le chiffre de 100 millions d'euros avancé par la ministre correspond au montant des indus, dont on sait que la majeure partie est recouvrée.

M. Dominique Tian. C'est faux !

Mme Marie-Françoise Clergeau. Lors de son audition par la MECSS, le directeur de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a souligné avec force qu'il fallait non pas s'attacher aux fraudes dont la CNAF était victime, mais s'attaquer plutôt au travail dissimulé, qui représente des milliards d'euros. Sans doute devriez-vous l'entendre et prendre en compte toutes les fraudes, monsieur Tian !

M. Dominique Tian. Absolument !

Mme Valérie Rosso-Debord. La vertu ne naît que de la contrainte : sans contrainte, point de vertu. C'est vrai pour les collectivités territoriales, mais c'est aussi vrai pour l'État qui, sans s'attacher à la réalité des rentrées financières, s'est laissé aller, au fil des ans, à adopter des budgets en déséquilibre.

Alors que la France cumule 1 600 milliards d'euros de dettes et que nos comptes sociaux accusent un déficit de 40 milliards, il est temps de regarder les Français, notamment les jeunes, dans les yeux et de leur assurer que nous ne leur léguerons pas un pays encore plus endetté. Je suis étonnée que cette responsabilité ne soit pas davantage partagée.

Nous devons en effet lutter contre toutes les fraudes, quels qu'en soient la nature, l'origine et les zéloteurs. Il nous faut donner une réponse par la loi, la sanction et la morale républicaine. À titre personnel, je soutiens avec force et volonté le projet de loi constitutionnelle qui nous est soumis.

M. Bernard Perrut, président. Mais doit-on être vertueux pour savoir ce qu'est la vertu ? Cela pourrait être un autre thème de réflexion...

M. Jean-Patrick Gille. Vous ne parlez pas de la même vertu. Sans doute voulez-vous évoquer la vertu républicaine, à laquelle tout parlementaire doit s'attacher et qui doit le guider lorsqu'il discute du budget avec le Gouvernement. Mais la réforme qui nous est proposée, en renforçant encore le pouvoir exécutif, va dans le sens contraire.

Cette réforme me fait penser à l'histoire du joueur invétéré qui se fait interdire de casino. Rappelez-vous la campagne présidentielle de 2007, lorsque les candidats juraient, la main sur le cœur, que la situation ne pouvait plus durer. Le déficit, alors de 37 milliards d'euros, a depuis quadruplé ! La crise n'explique pas tout. Aujourd'hui, on ne sait plus faire un budget de l'État avec moins de 80 milliards de déficit.

Ce texte est un coup politique pour faire oublier votre bilan et donner des leçons aux collectivités locales, dont la situation des finances est pourtant sans commune mesure avec celle de l'État. Dans le même temps, en faisant une croix sur les partenaires sociaux, il risque de consacrer la fin du paritarisme.

Les inquiétudes émanent de tous les bancs. Mais je veux conclure sur une note positive, en soulignant l'intérêt de l'article 12, qui prévoit que le Gouvernement transmettra systématiquement au Parlement les programmes de stabilité, avant qu'ils ne soient adressés à la Commission européenne. Cela permettrait d'éviter que les ministres ne tiennent dans l'hémicycle, comme ils l'ont fait ces dernières années, un discours contraire aux engagements pris vis-à-vis de Bruxelles. Pour que l'avancée soit réelle, il faudrait que cette transmission donne lieu à un débat, lors duquel les parlementaires pourraient faire preuve, justement, de vertu républicaine, et contrôler un peu plus le pouvoir exécutif.

M. le rapporteur pour avis. Comme le montre le débat que nous venons d'avoir, chacun a compris l'importance du projet de loi constitutionnelle.

Je comprends l'approche politicienne de l'opposition, qui cherche à décrédibiliser notre démarche et à nous mettre en difficulté. Mais je veux lui rappeler son peu de vertu : entre 1998 et 2002, la croissance a permis un assainissement, limité, des comptes sociaux. Dans le même temps, une dynamique des dépenses sociales s'est instaurée, obéissant à une croissance de 6 % ; il nous a fallu ensuite plusieurs années pour la freiner.

À entendre l'opposition, la crise aurait été un problème passager, sans grandes conséquences sur notre économie et nos finances. Elle explique pourtant un tiers du déficit.

S'agissant des dépenses sociales, nous comptabilisons, en 2008, 10 milliards de déficit. Nous suivions alors une trajectoire qui devait nous mener à l'équilibre en 2012. Mais la crise est passée par là, occasionnant, en 2009, 30 milliards de déficit – déficit réduit à 24 milliards en 2010, puis à 21 en 2011.

La vérité est que nous n'avons jamais su, en trente ans, nous attaquer aux causes du déficit structurel, que la Cour des comptes dénonce régulièrement. Le moment est venu de nous donner des règles plus contraignantes, puisque la vertu ne s'impose pas d'elle-même et que le devoir moral que nous devrions observer vis-à-vis des générations futures ne suffit pas à freiner notre goût de la dépense.

Ce projet de loi constitutionnelle constitue un rendez-vous historique. En 1983, François Mitterrand s'est trouvé devant un choix similaire : sortir la France du système monétaire européen ou l'y maintenir, en consentant une politique de rigueur. Il s'agit aujourd'hui de nous donner des règles, inscrites dans la Constitution, pour rester libres de nos choix politiques ou nous soumettre à la loi des marchés, lesquels ont déjà sanctionné la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

Le FMI vient de rappeler que la période électorale qui s'ouvre en France, invitant à un relâchement de la rigueur budgétaire, risque d'être dangereuse pour les finances publiques. La France est incapable de maintenir l'effort sur le long terme, contrairement à d'autres pays qui, de manière plus consensuelle peut-être, en appellent à l'intérêt général.

C'est précisément un projet de loi d'intérêt général, au service des Français, apte à remettre notre pays en marche que nous examinons aujourd'hui. Laisser filer la dette aurait des conséquences majeures sur le bien-être des Français, sur notre capacité d'investissement et sur notre système social. La meilleure façon de préserver cette précieuse solidarité, c'est de nous imposer un effort de rigueur. Ce projet de loi constitutionnelle nous donne les moyens d'échapper à la facilité et de nous inscrire, de manière durable, dans une démarche vertueuse.

En 2000, alors que la dette continuait de s'accroître, nous avons eu un débat surréaliste sur la « cagnotte fiscale » et la meilleure manière de la dépenser. J'invite donc nos collègues socialistes à balayer devant leur porte.

Pour ma part, je considère que le texte qui nous est soumis constitue une étape supplémentaire vers une plus grande maîtrise budgétaire, qui rejaillira sur la production de richesses.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} (art. 34 de la Constitution) : *Monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale sur les dispositions relatives aux mesures fiscales et aux recettes de la sécurité sociale et création des lois-cadres d'équilibre des finances publiques*

La Commission est saisie de l'amendement AS 1 de Mme Martine Billard, tendant à supprimer l'article 1^{er}.

Mme Martine Billard. Cet article constituant la charpente du projet de loi constitutionnelle, nous proposons de le supprimer.

M. le rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement.

J'en profite pour rappeler que les régimes de retraite complémentaire ainsi que les soldes de l'UNEDIC sont intégrés dans la sphère des dépenses publiques. Pour autant, ces lois-cadres ne prévoient pas une contrainte supplémentaire sur ces régimes, qui restent gérés par les partenaires sociaux.

Par ailleurs, la loi organique permettra de prendre en compte la situation économique. Si une crise similaire à celle que nous venons de vivre devait survenir, il serait possible de réactualiser la loi-cadre, devenue inapplicable. Depuis 2008, le déficit a été creusé de plus de 50 milliards d'euros, la sécurité sociale a perdu 30 milliards de recettes : si l'on avait dû obéir à une loi-cadre, il aurait fallu trouver à due concurrence les économies nécessaires, comme le fait la Grande-Bretagne. Je ne suis pas certain que la France soit prête à adopter de telles solutions.

Mme Martine Billard. Je ne parviens pas à comprendre pourquoi, s'il n'y a pas d'incidence, le régime chômage et les régimes de retraite complémentaire sont intégrés aux dépenses publiques.

Par ailleurs, vous nous dites que, grâce à la loi organique, la loi constitutionnelle pourra ne pas être appliquée en cas d'événement majeur. J'avoue ne pas saisir le sens de cette explication, d'autant que le « pacte pour l'euro plus » implique l'instauration d'un plafond de recettes dans le programme de stabilité. Comment passer outre cette obligation européenne et ne pas appliquer des dispositions que vous aurez fait inscrire dans la Constitution ?

M. le rapporteur pour avis. La définition des comptes publics, au sens maastrichtien du terme, intègre l'ensemble des comptes. Mais le Parlement, qui n'a d'influence directe que sur le budget de l'État et sur celui de la sécurité sociale, ne peut, légalement, modifier les données des régimes complémentaires et de l'UNEDIC.

La Commission rejette l'amendement.

(M. Pierre Méhaignerie reprend la présidence de la séance.)

La Commission examine l'amendement AS 14 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Avec le président de la Commission des lois, je considère que les conséquences de la constitutionnalisation du monopole seraient beaucoup trop considérables pour que celle-ci soit jugée opportune. Elle remettrait en cause gravement le droit d'initiative des parlementaires et conduirait à discuter l'ensemble des mesures de recettes dans les lois de finances et les lois de financement.

Des solutions alternatives permettent d'assurer l'objectif de ce monopole : soit la fixation, dans les futures lois-cadres, de plafonds de dépenses et de planchers de recettes, pouvant être ajustés par le biais de compensation durant l'exercice suivant, soit la création de lois de prélèvements obligatoires, qui accompagneraient systématiquement les textes contenant des dispositions sur les recettes. La discussion en séance publique le 3 mai nous permettra de trancher cette question.

Mme Marisol Touraine. Hostiles à l'instauration d'un monopole, nous sommes favorables à la suppression des alinéas 2, 3, 4 et 6 de l'article 1^{er}. Toutefois, l'amendement maintenant les dispositions de l'alinéa 7, nous ne pouvons le voter.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements AS 3 et AS 2 de Mme Martine Billard, ainsi que les amendements AS 11 et AS 12 de Mme Marisol Touraine n'ont plus d'objet.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement AS 4 de Mme Martine Billard.

La Commission en vient à l'amendement AS 15 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur. Il s'agit d'introduire dans la Constitution, et non dans la loi organique, la durée minimale des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, laquelle devrait être de trois ans. La durée idéale serait de cinq ans, puisqu'elle engagerait une législature. Le programme européen, pour sa part, est prévu sur quatre ans, mais glissants.

Mme Martine Billard. Et évidemment applicable dès 2012 !

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AS 16 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de préciser que les lois-cadres d'équilibre pourront comprendre des règles de gestion des finances publiques – telles que la gouvernance des « niches sociales » –, comme c'est aujourd'hui le cas des lois de programmation des finances publiques.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AS 17 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement vise à inscrire dans la Constitution le principe d'un plafond de dépenses et d'un plancher de recettes, des compensations étant possibles dans ce cadre, et à assurer le « rattrapage » d'éventuels dépassements, qui serait opéré en année $n+1$ ou $n+2$, dans des conditions fixées par la loi organique.

Mme Martine Billard. Les recettes et les dépenses sont strictement liées. En instaurant un plafond de dépenses, vous déterminez donc que les recettes ne peuvent être augmentées. C'est une façon de contraindre l'ensemble des politiques publiques. C'est votre conception même de la politique budgétaire que nous condamnons en rejetant cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission examine l'amendement AS 18 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le déficit des finances sociales est encore plus inacceptable que celui du budget de l'État car il s'agit de dépenses courantes, qui devraient être normalement couvertes par les recettes de l'année. Il ne devrait pas être possible de reporter le financement des retraites ni celui des soins médicaux sur les générations futures. Néanmoins, nous pratiquons, collectivement, ce type de transfert depuis des années.

Lorsqu'elle était au pouvoir, l'opposition n'a pris aucune mesure pour faire face au déficit prévisionnel des retraites. Elle n'a pas davantage assumé les réformes que nous avons engagées afin de parvenir à l'équilibre de la branche vieillesse.

Je propose d'inscrire l'objectif d'équilibre des finances sociales à un horizon raisonnable, celui de la fin de la prochaine législature, soit en 2017. Nous prendrons les mesures nécessaires pour cela. C'est, à mon sens, la seule façon de ne plus creuser la dette sociale. Le déficit de la branche vieillesse a été provisionné jusqu'en 2018, devant alors être repris par la CADES. Les déficits prévisibles cumulés jusqu'en 2017, c'est-à-dire ceux des branches famille et maladie, devraient atteindre 40 milliards d'euros. Le moment venu, ils seront, d'une façon

ou d'une autre, transférés à la même caisse, de la manière la plus conforme possible à la loi organique de 2005.

Mme Marisol Touraine. Votre proposition a quelque chose de caricatural : on pourrait croire que vous avez déjà acté la victoire de la gauche aux élections de l'année prochaine ! Votre amendement, qui n'a de sens que dans cette hypothèse, va à l'encontre de tout ce que vous avez fait depuis quatre ans et qu'ainsi vous condamnez. Jusqu'à présent, vous avez systématiquement refusé tous nos amendements visant à revoir les niches sociales, à diminuer les dépenses et à engager des réformes structurelles.

Nous devons certes poursuivre l'objectif d'équilibre des finances publiques. Mais comment pouvez-vous décemment proposer de l'inscrire de façon rigide dans la Constitution, en l'assortissant de surcroît d'une obligation de délai, alors que vous n'avez pas réussi à l'atteindre, pas plus au cours des quatre dernières années que durant la phase de croissance que nous avons connue jusqu'en 2008 ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous avons bravé l'impopularité de la réforme des retraites, réforme structurelle de poids, afin, précisément, d'aller vers cet équilibre.

Je rappelle aussi qu'en 2006 et en 2007, les dépenses augmentant alors moins vite que les recettes, le déficit se réduisait.

Dans le débat qui s'ouvre, n'isolons pas la France du contexte international qui a provoqué une importante chute des ressources publiques. Ce serait à la fois caricatural et injuste : on ignorerait que nous avons subi la crise la plus sévère depuis quarante ans et on considérerait que la France seule a été touchée.

Mme Marisol Touraine. Mais avec une telle règle, comment fera-t-on en cas de nouvelle crise ?

M. le président Pierre Méhaignerie. C'est un autre débat !

La Commission adopte l'amendement.

Article 2 (art. 39 de la Constitution) : *Droit de priorité de l'Assemblée nationale pour l'examen des lois-cadres d'équilibre des finances publiques*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3 (art. 42 de la Constitution) : *Engagement de la discussion des projets de lois-cadres d'équilibre des finances publiques sur le texte du Gouvernement et absence de délai impératif entre le dépôt ou la transmission et l'examen par une assemblée*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Après l'article 3

La Commission est saisie de l'amendement AS 19 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de renvoyer d'office les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à une commission spéciale. Faut de quoi, compte tenu de l'actuelle rédaction de la Constitution, la Commission des finances disposerait d'une sorte de monopole. Or le poids des finances sociales est supérieur à celui des finances publiques. Il paraît donc normal que la Commission des affaires sociales soit, par cette disposition, associée au débat au fond.

Mme Marisol Touraine. Bien que cette disposition s'inscrive dans le cadre d'une procédure que nous récusons, nous reconnaissons qu'elle est de bon sens.

L'amendement est adopté.

Article 4 (art. 46-1 [nouveau] de la Constitution) : *Renvoi des conditions de vote des projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques à la loi organique et possibilité pour le Gouvernement d'encadrer les délais de discussion*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

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

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette les amendements AS 5, AS 6 et AS 7 de Mme Martine Billard.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

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

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement AS 8 de Mme Martine Billard, visant à supprimer l'article 6.

Elle en vient à l'amendement AS 20 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement prévoit que les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont transmis au Parlement au plus tard le 1^{er} octobre, contre le 15 octobre actuellement. Gilles Carrez déposera un

amendement de même nature en Commission des finances, avançant au 20 septembre le dépôt du projet de loi de finances. Nous pourrions ainsi, grâce à des délais plus longs, examiner ces textes dans de meilleures conditions.

M. le président Pierre Méhaignerie. Il est vrai que disposer seulement de huit jours pour examiner un projet portant sur plusieurs centaines de milliards n'est pas satisfaisant.

*L'amendement est **adopté**.*

*La Commission émet un **avis favorable à l'adoption de l'article 6 modifié**.*

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

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

Article 8 (art. 49 de la Constitution) : *Engagement de la responsabilité du Gouvernement sur les lois-cadres*

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

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

*La Commission émet un **avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification**.*

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

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

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

La Commission examine trois amendements, AS 21 du rapporteur pour avis, AS 9 de Mme Martine Billard et AS 13 de Mme Marisol Touraine, visant à supprimer l'article 11.

M. le rapporteur pour avis. La suppression proposée est de conséquence.

Mme Martine Billard. Les finances des collectivités publiques ont déjà subi un renforcement considérable de la tutelle de l'État. Aller plus loin, comme le

prévoit cet article, reviendrait à supprimer toute autonomie financières aux collectivités.

Mme Marisol Touraine. Nous partageons cette position.

M. le président Pierre Méhaignerie. Reconnaissons cependant que certaines collectivités locales ont eu la main lourde.

La Commission adopte les trois amendements, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 11.

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

La Commission est saisie de l'amendement AS 10 de Mme Martine Billard.

Mme Martine Billard. Cet amendement reprend la proposition de loi que j'avais déposée afin de préciser que les parlements nationaux, devant rester souverains, statuent avant, et non après la Commission européenne.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable : la Commission des lois va adopter une série de dispositions permettant au Parlement d'être saisi chaque année, au fond, du programme européen. Cela soulève néanmoins quelques difficultés techniques, la Commission européenne exigeant la transmission des engagements de chaque pays pour le 30 avril. Or, cette année, notre calendrier de travail se trouve perturbé par les vacances parlementaires. Il faudra donc arrêter un mécanisme assurant tout de même l'expression du Parlement, soit par l'intermédiaire de sa Commission des finances, soit à la demande d'un groupe parlementaire.

Se pose aussi, tous les cinq ans, le problème des élections présidentielle et législatives, qui coïncident avec la transmission du programme européen et rendent donc plus difficile l'intervention du Parlement. Il faudra trouver une autre solution que l'affirmation de principe proposée par l'amendement. Notre Commission des lois y travaille actuellement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.

Article 13 : *Entrée en vigueur*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° AS 1 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

Amendement n° AS 2 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 1^{er}

Supprimer les alinéas 3 et 4.

Amendement n° AS 3 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 1^{er}

Supprimer les alinéas 2, 5 et 6.

Amendement n° AS 4 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 1^{er}

Supprimer les alinéas 7 et 8.

Amendement n° AS 5 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 5

Supprimer cet article.

Amendement n° AS 6 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 5

Supprimer les alinéas 1 à 3.

Amendement n° AS 7 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 5

Supprimer les alinéas 4 à 6.

Amendement n° AS 8 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 6

Supprimer cet article.

Amendement n° AS 9 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 11

Supprimer cet article.

Amendement n° AS 10 présenté par Mme Martine Billard, M. Roland Muzeau et Mme Jacqueline Fraysse

Article 12

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« En matière budgétaire, le Parlement reste cependant souverain. Les assemblées parlementaires statuent en amont sur les délibérations des institutions européennes. »

Amendement n° AS 11 présenté par Mme Marisol Touraine et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 1^{er}

Supprimer les alinéas 5 et 6.

Amendement n° AS 12 présenté par Mme Marisol Touraine et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 1^{er}

Supprimer les alinéas 5, 7 et 8.

Amendement n° AS 13 présenté par Mme Marisol Touraine et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 11

Supprimer cet article.

Amendement n° AS 14 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Article 1^{er}

I. – Supprimer les alinéas 2, 3, 4 et 6.

II. – En conséquence, après le mot : « inséré », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 5 : « un alinéa ainsi rédigé : ».

Amendement n° AS 15 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Article 1^{er}

I. – À la première phrase de l’alinéa 7, après le mot : « déterminent », insérer les mots : « , pour au moins trois années, ».

II. – En conséquence, à la dernière phrase du même alinéa, supprimer les mots : « , la période minimale qu’elles couvrent ».

Amendement n° AS 16 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Article 1^{er}

À la première phrase de l’alinéa 7, substituer aux mots : « les normes d’évolution et les orientations pluriannuelles », les mots : « les orientations pluriannuelles, les normes d’évolution et les règles de gestion ».

Amendement n° AS 17 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Article 1^{er}

I. – Après la première phrase de l’alinéa 7, insérer les trois phrases suivantes :

« Ces lois-cadres fixent, pour chaque année, un objectif constitué d’un maximum de dépenses et d’un minimum de recettes qui s’impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Les écarts constatés lors de l’exécution des lois de finances et de l’application des lois de financement de la sécurité sociale sont compensés dans les conditions prévues par une loi organique. Les lois-cadres d’équilibre des finances publiques peuvent être modifiées en cours d’exécution. »

II. – En conséquence, à la dernière phrase du même alinéa, substituer aux mots : « et celles de leurs dispositions », les mots : « et peut fixer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, ».

Amendement n° AS 18 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Après l’article 1^{er}

Insérer l’article suivant :

« Dans les conditions prévues par la loi organique mentionnée au vingt-et-unième alinéa de l’article 34 de la Constitution, les lois-cadres d’équilibre des finances publiques prévoient les moyens requis pour que, au plus tard à compter de l’exercice 2017, les projets de loi de financement de la sécurité sociale ne soient pas présentés ou adoptés en déficit. »

Amendement n° AS 19 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Après l’article 3

Insérer l’article suivant :

« Le second alinéa de l’article 43 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette procédure est de droit pour les projets de loi-cadre d’équilibre des finances publiques. »

Amendement n° AS 20 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Article 6

Après l'alinéa 3, insérer les deux alinéas suivants :

« 1° *bis* Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui détermine les conditions générales de son équilibre financier pour un exercice est déposé au plus tard le 1er octobre de l'année qui précède de cet exercice. »

Amendement n° AS 21 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis

Article 11

Supprimer cet article.