

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen, pour avis, du projet de loi constitutionnelle
relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253)
(M. Yves Bur, rapporteur pour avis)..... 2
- Information relative à la Commission 23
- Amendements examinés par la Commission..... 24
- Présences en réunion 28

Mercredi

13 avril 2011

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
Président
puis de
M. Bernard Perrut,
*Vice-président***



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 13 avril 2011

La séance est ouverte à dix heures.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

La Commission procède d'abord à la désignation de deux de ses membres pour participer aux travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur l'aménagement du territoire en milieu rural.

M. le président Pierre Méhaignerie. J'ai reçu les candidatures de Mme Marie-Christine Dalloz, pour le groupe UMP, et de Mme Martine Carrillon-Couvreur, pour le groupe SRC.

Assistant régulièrement aux réunions du CEC, avec Jean Mallot et quelques autres collègues, je peux témoigner que cet organe réalise des travaux d'une grande qualité, qui sont extrêmement utiles pour notre Commission. Il est donc important que nous participions aux travaux du CEC.

M. Jean Mallot. Ces travaux sont effectivement très intéressants, mais il faut que nous y consacrons du temps, les uns et les autres, au-delà d'un cercle restreint, et que nous nous organisions pour diffuser les résultats obtenus au sein des différentes commissions, et pour leur donner une suite, sans quoi le mouvement risque de s'essouffler.

M. le président Pierre Méhaignerie. Le dernier rapport du CEC devrait être d'une grande utilité pour notre prochain débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

La Commission désigne Mmes Marie-Christine Dalloz et Martine Carrillon-Couvreur pour participer aux travaux du CEC sur l'aménagement du territoire en milieu rural.

La Commission examine ensuite, pour avis, sur le rapport de M. Yves Bur, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253).

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous en venons à l'examen du projet de loi constitutionnelle qui sera examiné en séance publique à partir du 3 mai prochain.

Ce texte a pour objet d'introduire trois séries de dispositions dans notre Constitution afin d'améliorer la gouvernance des finances publiques : il s'agit de créer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques avec un horizon pluriannuel, de consacrer juridiquement 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 – cette mesure pourrait poser quelques difficultés à d'autres commissions, notamment celle des lois, mais elle permettrait d'éviter que chaque texte législatif ne comporte des dispositions fiscales, domaine dans lequel nous avons constaté des excès au cours des dernières années –, et enfin d'assurer la transmission au Parlement des projets de programme de stabilité établis au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne.

Eu égard au poids de la sécurité sociale dans les finances publiques, ce projet de loi constitutionnelle concerne évidemment notre Commission.

M. Yves Bur, rapporteur pour avis. Ce texte me paraît très important du fait de ses conséquences potentielles sur la gestion des finances publiques et sociales dans le contexte de tensions que nous connaissons.

Dans l'exercice de mes fonctions de rapporteur pour les recettes et l'équilibre général du PLFSS, que j'exerce depuis 2007, je suis toujours tenté d'ajouter un point d'interrogation ou un point d'exclamation après l'expression : « équilibre général ». Grâce à ce projet de loi constitutionnelle, j'ai bon espoir que nous pourrions bientôt mettre un point final à ces hésitations.

Notre pays donne l'impression d'avoir attendu la plus sévère récession depuis la Libération pour commencer à se préoccuper de ses comptes publics : après les conférences organisées sur les déficits, et à l'issue des groupes de travail sur l'équilibre des finances publiques et sur l'assurance maladie, confiés respectivement à Michel Camdessus et à Raoul Briet, la machine est lancée. Des mesures de nature législative ont déjà été adoptées, mais d'autres nécessitent une révision constitutionnelle.

Notre culture du déficit ressemble à une drogue douce : après les effets d'accoutumance et un certain confort, bien illusoire, le retour à la réalité est brutal. La question restait lointaine quand il s'agissait seulement du Brésil, de la Turquie ou de l'Argentine, contraints de s'en remettre au FMI, mais elle donne matière à réflexion quand elle concerne deux, voire trois États membres de la zone euro.

En vérité, il n'est plus temps de réfléchir : il faut agir. Après avoir atteint 24 milliards d'euros en 2010, puis 20 en 2011, les déficits devraient s'élever, en total cumulé, à 125 milliards d'euros à la fin de l'année 2014, tous régimes confondus et fonds de solidarité de vieillesse (FSV) inclus. La reprise d'une partie de ces montants a déjà été autorisée, notamment dans le cadre de la réforme des retraites, mais il restera 40 milliards d'euros à traiter au titre de la maladie et de la famille – ils seront certainement transmis à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Pour retrouver l'équilibre et cesser de générer de la dette, nous ne pourrions plus nous contenter des expédients anciens, désormais épuisés. Du côté des recettes, le rabotage des « niches sociales » est tout à fait utile, mais il ne pourra pas se poursuivre indéfiniment. Du côté des dépenses, en particulier dans la branche maladie, la progression tendancielle des charges, qui résulte du progrès technique et du vieillissement de la population, impose de dégager environ 2,5 milliards d'euros d'économies par an.

Or, la maîtrise médicalisée a atteint ses limites. On l'a vu cette année : le système informatique de la CNAM n'a pas permis d'appliquer la mesure, aussi dérisoire que dangereuse, qui aurait consisté à dégager les économies nécessaires pour 2011 grâce à une baisse de 0,5 point du taux de remboursement des médicaments.

Comme, à la différence de l'Allemagne, nous ne savons pas engager spontanément les réformes structurelles nécessaires, nous avons besoin d'outils contraignants. J'estime donc que ce texte va dans la bonne direction.

Pour ce qui intéresse notre Commission, deux leviers d'action puissants sont prévus : le monopole des lois de finances et des lois de financement en matière de recettes, et le renforcement de la programmation pluriannuelle.

Le monopole sur les recettes existe déjà depuis une circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010. Il tend à assurer une meilleure gouvernance des recettes fiscales et sociales en regroupant les créations, suppressions ou modifications des impôts, taxes et cotisations dans les seuls textes financiers. Nous ne pouvons que souscrire à cette idée.

Pour autant, la constitutionnalisation de ce dispositif, déjà respecté depuis près d'un an par le Gouvernement, est-elle une bonne idée ? À l'instar de Jean-Luc Warsmann, je ne le pense pas. Nous proposons de supprimer cette disposition pour une raison très simple : réserver aux seules lois financières le soin d'édicter des dispositions relatives aux recettes porterait une atteinte considérable au droit d'initiative des parlementaires.

Il ne serait plus possible, en effet, de déposer des amendements ayant une incidence sur les recettes, exception faites des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Dans les autres textes, de tels amendements seraient prohibés quand bien même ils seraient correctement gagés. Ce serait donc un « article 40 à la puissance dix » ! Même le Gouvernement serait trop fortement contraint, car il ne pourrait plus engager de réforme par la voie d'ordonnances, comme il l'a fait en 1996.

En outre, la discussion des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale est encadrée par des délais et des procédures moins favorables aux droits du Parlement que ceux applicables aux autres projets de loi, en particulier depuis la révision constitutionnelle de 2008. Même la transmission des études d'impact ne s'applique pas pleinement à ces textes.

Compte tenu de l'accroissement inévitable du volume des parties « recettes » des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui résulterait d'une stricte application du nouveau monopole, je plaide, avec Gilles Carrez, pour que la date de dépôt de ces textes soit avancée de dix à quinze jours si la mesure envisagée est adoptée. Notre Commission pourrait ainsi disposer du PLFSS le 1^{er} octobre, au lieu du 15.

La constitutionnalisation du monopole sur les recettes aurait, par ailleurs, des effets d'autant plus disproportionnés que 85 % des modifications apportées aux recettes publiques le sont déjà en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale. C'est donc pour agir sur 15 % des mesures nouvelles de recettes qu'on remettrait gravement en cause les compétences du Parlement.

Pour ces différentes raisons, il ne me paraît pas souhaitable que le monopole sur les recettes soit constitutionnalisé. Comme Jean-Luc Warsmann, j'estime qu'il faut conserver le système actuel en améliorant le nouvel instrument offert par les lois-cadres d'équilibre des finances publiques.

Si on confie aux lois-cadres le soin de fixer des plafonds de dépenses et des planchers de recettes, il faut, en premier lieu, que le Parlement et le Gouvernement restent libres de modifier les uns ou les autres, à condition de compenser les écarts au cours de l'exercice suivant. Cela donnera plus de souplesse au système, sans remettre en cause les bornes à l'intérieur desquelles les pouvoirs publics devront évoluer.

Au lieu de relever des lois de finances ou des lois de financement de la sécurité sociale rectificatives, les recettes pourraient ensuite être modifiées en cours d'année au moyen d'une nouvelle catégorie de lois, les « lois de prélèvements obligatoires », dont les modalités d'examen seraient celles d'une loi ordinaire, et non celles d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Ces lois accompagneraient toute discussion de texte ayant une incidence sur les finances publiques ou sociales.

Avec Jean-Luc Warsmann et Gilles Carrez, j'estime, par ailleurs, que deux précisions doivent être apportées au régime des lois-cadres.

Il s'agit, d'une part, de s'assurer qu'elles pourront traiter des règles de gestion, telles que la gouvernance des « niches sociales », à l'instar des actuelles lois de programmation, auxquelles elles vont se substituer.

Il convient, d'autre part, de fixer dans la Constitution la période minimale à laquelle elles s'appliqueront : comme le Gouvernement, nous proposons une durée d'au moins trois ans, l'idéal étant qu'elle coïncide avec une législature.

Je défendrai, en outre, deux améliorations qui me paraissent substantielles.

En premier lieu, il me semble que le déficit est encore plus inacceptable pour les finances sociales que pour le budget de l'État ou que pour celui des collectivités locales. La quasi-totalité des dépenses des régimes de sécurité sociale présente, en effet, un caractère de dépenses courantes. Dans ces conditions, le retour à l'équilibre des finances sociales s'impose avant même celui des finances publiques dans leur ensemble, et il mérite une contrainte spécifique.

Dans cette perspective, il importe de prévoir que l'équilibre sera atteint au plus tard en 2017. Nous ouvrirons ainsi la voie à une loi-cadre d'équilibre des finances publiques pour la législature suivante, sur la base d'une situation assainie.

Cette disposition aura bien entendu valeur constitutionnelle, mais il ne me semble pas opportun de l'inscrire dans notre Constitution, car elle présentera un caractère transitoire. Il reviendra à la loi organique de préciser ses conditions d'application – je pense notamment aux aménagements qui pourraient être apportés en fonction des évolutions constatées : certains éléments sont imprévisibles, tels que la situation économique et la survenue de nouvelles crises.

Une seconde modification vise à tirer toutes les conséquences du rôle considérable que revêtiront les futures lois-cadres. Afin d'assurer le respect des mesures nécessaires au retour à l'équilibre des comptes publics, ces textes auront, pour partie, un rang plus élevé que les lois financières au sein de la hiérarchie des normes. Ils comporteront, en effet, un certain nombre de dispositions qui s'imposeront aux lois financières ; en outre, le Conseil constitutionnel sera amené à vérifier la conformité des lois financières non seulement, comme aujourd'hui, à la Constitution et aux lois organiques – loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) –, mais aussi à la loi-cadre en vigueur.

Faute de précision dans le projet de loi constitutionnelle, il ne fait guère de doute que les projets de loi-cadre seront renvoyés au fond à la Commission des finances, comme l'ont été les deux projets de loi de programmation déjà adoptés. Or, les montants retracés par les

lois de financement sont plus élevés que ceux des lois de finances, et les lois-cadres s'imposeront dans les mêmes conditions aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Il serait donc logique qu'elles soient renvoyées d'office à une commission spéciale associant des membres de la commission des finances et de la commission des affaires sociales.

Même si nous pouvons encore améliorer ce projet de loi constitutionnelle de concert avec les commissions des lois et des finances, je n'en considère pas moins qu'il va dans la bonne direction : nous n'avons que trop tardé à nous attaquer aux déficits. Ce texte vise simplement à garantir le respect des engagements pris par notre pays dans le cadre européen – tous les gouvernements, présents et à venir, y sont tenus. Je suis donc certain d'être rejoint par tous les députés membres des partis de gouvernement en vous proposant d'émettre un avis favorable à son adoption.

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 constitutionaliser ? 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 déplaise, 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. Inscrire 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 comptabilisions, 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.

La Commission passe à l'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. Faute 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.

Elle émet enfin un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi modifié.

La séance est levée à douze heures.



Information relative à la Commission

*La Commission des affaires sociales a désigné **Mmes Marie-Christine Dalloz et Martine Carrillon-Couvreur** pour participer aux travaux du CEC sur l'aménagement du territoire en milieu rural.*

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.

Présences en réunion

Réunion du mercredi 13 avril 2011 à 10 heures

Présents. – M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, M. Gérard Bapt, M. Jean Bardet, Mme Véronique Besse, Mme Gisèle Biémouret, Mme Martine Billard, M. Jean-Louis Borloo, M. Yves Bur, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Gérard Cherpion, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Georges Colombier, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Rémi Delatte, M. Vincent Descoeur, M. Jacques Domergue, Mme Laurence Dumont, Mme Cécile Dumoulin, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Patrick Gille, Mme Pascale Gruny, M. Michel Heinrich, Mme Danièle Hoffman-Rispal, Mme Monique Iborra, M. Michel Issindou, M. Denis Jacquat, M. Paul Jeanneteau, M. Yves Jégo, M. Guy Lefrand, Mme Catherine Lemorton, M. Jean-Claude Leroy, M. Céleste Lett, M. Michel Liebgott, Mme Gabrielle Louis-Carabin, M. Guy Malherbe, M. Jean Mallot, M. Pierre Méhaignerie, M. Roland Muzeau, Mme Dominique Orliac, M. Christian Paul, M. Bernard Perrut, M. Étienne Pinte, Mme Martine Pinville, Mme Bérengère Poletti, M. Simon Renucci, M. Arnaud Richard, M. Arnaud Robinet, M. Jean-Marie Rolland, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Dominique Tian, M. Jean-Louis Touraine, Mme Marisol Touraine, M. Francis Vercamer

Excusés. – M. Jean-François Chossy, Mme Michèle Delaunay, M. Christian Hutin, M. Jean-Luc Préel, Mme Françoise de Salvador

Assistait également à la réunion. – M. Régis Juanico