

MERCREDI 15 JUIN 2011

Équilibre des finances publiques (*Suite*)
Nouvelle-Calédonie (*Procédure accélérée*)

SOMMAIRE

ACCORD EN CMP	1
ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES (Suite)	1
<i>Discussion des articles</i>	1
Article additionnel avant l'article premier	1
Article premier	1
Article 2	11
Articles additionnels	12
Article 2 bis	12
Article 3	13
Article additionnel	13
Article 4	14
Article 5	14
Article 6	14
Article 6 bis	14
Article 7	14
Article 8	15
Article 9	15
Article 9 bis	16
Article 10	17
Article 11	17
Article 12	18
Article 13	19
Intitulé du projet de loi constitutionnelle	19
<i>Vote sur l'ensemble</i>	20
ACCORD EN CMP	21
NOUVELLE-CALÉDONIE (Procédure accélérée)	21
<i>Discussion générale</i>	21
<i>Discussion des articles</i>	24
Article premier	24
Article 2	25
<i>Intervention sur l'ensemble</i>	25

SÉANCE
du mercredi 15 juin 2011

117^e séance de la session ordinaire 2010-2011

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
MME ANNE-MARIE PAYET, M. BERNARD SAUGEY.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Accord en CMP

M. le président. – La CMP chargée d'élaborer un texte commun sur la bioéthique a abouti à un accord.

Équilibre des finances publiques (Suite)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'équilibre des finances publiques

Discussion des articles

Article additionnel avant l'article premier

M. le président. – Amendement n°68, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article premier de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elle garantit à tous les citoyens les besoins vitaux, tels que l'eau, la nourriture, le logement, la santé, l'éducation, l'énergie, les transports et les télécommunications, dont ils ne peuvent être privés. »

M. Bernard Vera. – L'Observatoire national de la pauvreté constate qu'1,8 million de français vivent avec moins de 600 euros par mois. Cette explosion du nombre de travailleurs pauvres tient à la pression du chômage, mais aussi à la flexibilité du marché du travail voulue par le Medef, et organisée par la majorité. Les CDD, intérim et temps très partiels se généralisent.

Une Constitution transcrit en droit le modèle qu'une société veut se donner. D'où notre amendement.

Comment considérer que la République est « sociale » quand 1,7 million de personnes ont eu recours au Secours catholique l'an dernier ?

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois. – Les garanties formulées ne viseraient que « les citoyens » alors que la Déclaration des droits de 1789 et les Préambules de 1946 et de 1958, qui font partie de notre bloc de constitutionnalité, visent tous les êtres humains.

Défavorable.

M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement. – Défavorable.

L'amendement n°68 n'est pas adopté.

Article premier

M. Jacques Legendre, président de la commission de la culture. – La commission de la culture ne s'est pas saisie pour avis de ce projet de loi mais elle s'inquiète du monopole proposé par cet article. Il ne doit pas y avoir deux catégories de parlementaires !

Un tel article aurait interdit l'examen de nombre de textes que la commission de la culture a adoptés, et je ne pense pas seulement à nos dispositions sur la taxe sur l'audiovisuel !

Les dispositions que nous faisons adopter par le Sénat en loi de finances sont balayées en CMP, où la commission de la culture n'est pas représentée -je pense par exemple au financement des écoles privées en zone rurale.

Imposer une loi de finances parallèle à tout texte ayant des incidences financières alourdirait inutilement notre calendrier. Nous avons déposé un amendement identique à celui de la commission de l'économie. Le droit d'amendement est en cause ! (*Applaudissements sur certains bancs à droite et au centre*)

M. Yves Daudigny. – Je me suis interdit, hier soir, toute caricature. Hélas, le ministre ne s'est pas imposé une telle sobriété ! « Il faut réduire le déficit » vous contentez-vous de répéter, comme si l'incantation suffisait !

Ce projet de loi a toute chance de ne pas aboutir, et la droite se vantera d'être prête à agir contre les déficits, tandis que la gauche s'y serait complu. Eh bien non, les choses ne sont pas si simples ! (*Applaudissements à gauche*)

M. Dominique Braye. – Cet article premier nous impose une posture schizophrène, nous proposant à la fois la loi-cadre, très bienvenue et le monopole dont on ne peut vouloir à aucun prix.

Pourquoi priver les parlementaires de leur droit d'initiative ? Que reste-t-il de ce droit si toute initiative leur est interdite en matière fiscale ?

L'amendement proposé par M. Emorine et par M. Legendre, qui prévoit une entrée en vigueur des mesures ayant une incidence financière au 1^{er} janvier suivant la loi de finances, apporte une solution satisfaisante. Celui des commission des lois et affaires sociales, qui prévoit que de telles mesures devront être confirmées en loi de finances, inverse la logique, avec l'inconvénient d'obliger le Parlement à voter deux fois la même disposition, une fois « pour de faux », une autre « pour de vrai ». Un délai de quatre mois ferait tomber toutes les dispositions fiscales adoptées avant l'été. L'exécutif peut déposer quand il le veut un projet de loi de finances. (*Applaudissements sur les mêmes bancs*)

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce qui me révolue dans les débats d'hier, ce n'est pas tant le ton adopté par M. Baroin -nous savons ce qu'il en est des hommes de cour- que cette légèreté drapée dans une prétendue rigueur.

On ne peut parler de la dette sur le seul mode du jugement moral. L'endettement n'est pas seulement une facilité : il peut être utile pour maintenir l'emploi et la croissance. Ce que nous aimerions connaître, ce sont vos choix.

Le mode de gouvernance de l'euro est en crise. L'Europe, qui devrait unir les peuples et les économies, est en train de les diviser. On ne peut plus laisser l'euro sous la seule surveillance d'une BCE obsédée par l'inflation et indifférente à l'emploi. Vous pourriez répondre à de telles questions autrement que par un silence méprisant. On ne peut se contenter des solutions simplistes auxquelles vous vous complaisez. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. le président. – Amendement n°13 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

M. Bernard Frimat. – Cette révision constitutionnelle en carton pâte prétend résoudre de vrais problèmes par des jongleries verbales. À quoi servira cette loi-cadre, sinon qu'elle pourrait vous aider à organiser de manière interne votre petite tambouille ? Tout le monde se déclare contre le monopole. Nous le serons jusqu'au bout alors que vous vous félicitez cette après-midi d'avoir inventé le fil à couper le beurre.

Le constituant ne saurait remettre son pouvoir à un Conseil constitutionnel prêt à avaliser des lois organiques contraires à la Constitution.

Vous êtes dans une attitude de dévotion. La semaine dernière, c'était pour envoyer un terrible camouflet aux chercheurs en biomédecine. Cette semaine, vos dévotions s'adressent à sainte Constitution.

Nous sommes tous d'accord ? Que non. Il revient au Gouvernement de définir une stratégie au lieu de

faire le cirque en renvoyant à la Constitution. (*Applaudissements à gauche*)

L'amendement n°46 rectifié n'est pas soutenu.

M. le président. – Amendement identique n°57, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

M. Bernard Vera. – Ces lois-cadres d'équilibre des finances publiques mettraient un terme à toute initiative parlementaire. Il y a là comme un parfum de 10 juillet 1940, comme disait M. Chevènement.

Cet article premier dépossède la représentation nationale de toute capacité d'initiative sur les choix budgétaires, donc sur la politique du pays. En outre, cet article limite toute véritable possibilité d'alternance politique.

À quoi donc servira la semaine parlementaire de contrôle ? À constater que l'on obéit à Bruxelles ou à éviter tout « dérapage » des dépenses...

À quoi servira la semaine d'initiative parlementaire ? À voter des textes sans portée et à avaliser des directives.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Cet article premier est au cœur de cette réforme, dont nous acceptons le principe.

M. François Baroin, ministre. – Défavorable.

Mme Nicole Bricq. – Le ministre du budget persiste à ignorer les arguments du groupe socialiste... On juge un gouvernement à ses actes et pas à son affichage ou à son emballage. Ce matin, nous examinons le projet de loi de finances rectificative -qui reconduit la pratique des niches et continue d'alourdir la dette.

C'est au débat électoral de trancher sur la stratégie de redressement, entre recettes et dépenses, et nature des unes et des autres.

La politique budgétaire doit être mise au service de l'économie. Votre vision ? Elle se limitait, en 2007, à baisser les impôts.

La programmation prévue par ce texte est de trois ans, et non, comme elle le devrait, calée sur la durée d'une législature.

Il faudrait des projections budgétaires réalistes et pertinentes, sincères et crédibles. Le recours à un organisme indépendant éviterait au Gouvernement de se faire reprendre comme il vient de l'être par la Commission de Bruxelles et par la commission des finances du Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat. – Une fois encore, le ministre ne répond pas aux questions. Je redemande donc ce que vous comptez faire pour contrebalancer vos mesures déflationnistes qui risquent d'accroître le chômage. Et *quid* des institutions européennes, de la gouvernance de la zone euro, pour cesser d'être soumis au bon vouloir des marchés ?

Surdité gouvernementale ou absence de réponse ?
Nul n'a la solution clés en main mais dans quelle
direction voulez-vous aller ?

*Les amendements identiques n°s 13 rectifié
et 57 ne sont pas adoptés.*

M. le président. – Amendement n°61, présenté par
Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe
CRC-SPG.

Alinéas 2 à 6

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

1° Après le dix-septième alinéa, il est inséré un alinéa
ainsi rédigé :

M. Bernard Vera. – La hiérarchie des normes que
vous voulez instaurer ne ferait qu'ajouter une difficulté
nouvelle. Il est temps que la question du domaine de
la loi soit abordée de manière plus ouverte. Laissons
respirer le débat parlementaire.

M. le président. – Amendement n°1 rectifié,
présenté par M. Hiest, au nom de la commission des
lois.

I. - Alinéas 2 à 4

Supprimer ces alinéas.

II. Alinéas 6 et 7

Rédiger ainsi ces alinéas :

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

« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques
déterminent, pour au moins trois années, les orientations
pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de
gestion des finances publiques, en vue d'assurer
l'équilibre des comptes des administrations publiques.
Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses
et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux
recettes qui s'imposent aux lois de finances et aux lois
de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent
être modifiées en cours d'exécution que dans les
conditions prévues par une loi organique. Une loi
organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre
des finances publiques et peut déterminer celles de leurs
dispositions, autres que celles prévues à la deuxième
phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de
finances et aux lois de financement de la sécurité
sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont
compensés les écarts constatés lors de l'exécution des

lois de finances et de l'application des lois de
financement de la sécurité sociale. » ;

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – S'agissant
des lois-cadres d'équilibre des finances publiques,
nous inversons la logique relative à la modification de
la loi-cadre en cours d'exécution : l'essentiel est la
question du monopole des lois de finances et de
financement de la sécurité sociale en matière de
prélèvements obligatoires, un monopole de l'entrée en
vigueur des dispositions relatives aux recettes, sous
peine de caducité, qui empêcherait le Parlement
d'appréhender les réformes dans leur globalité, les
conséquences financières de celles-ci étant
systématiquement renvoyées aux lois financières. La
suppression des droits du Parlement est certes une
petite chose au regard de l'enjeu planétaire qu'est
cette révision !

Notre amendement vise à atteindre l'objectif
poursuivi, tout en évitant les inconvénients du
monopole en nous inspirant d'une proposition de loi
organique adoptée par le Sénat le 22 janvier 2008, à
l'initiative de MM. Vasselle et About, qui ne concernait
que les cotisations sociales et dont le champ serait
donc étendu à l'ensemble des impositions de toute
nature et des recettes de la sécurité sociale.

Le délai de quatre mois pourrait conduire le
Gouvernement à déposer un ou deux projets de loi de
finances ou de financement de la sécurité sociale
rectificatives, en plus des projets de loi financières de
l'année, s'il souhaitait permettre l'approbation de
dispositions fiscales adoptées au cours de la session
parlementaire. L'approbation de ces dispositions
devrait alors être inscrite dans le projet de loi initial ou
être prévue par un amendement lors de la discussion
du texte. Notre rédaction revient à un monopole
accommodé. Nous avons fait un effort pour satisfaire
le rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur pour avis de la
commission des finances.** – Un bon compromis !
(Rires à gauche)

M. le président. – Sous-amendement n°77 à
l'amendement n° 1 rectifié de M. Hiest, au nom de la
commission des lois, présenté par MM. Emorine,
Legendre, Bizet, Braye, Sido, Hérisson, Cornu, César,
J.L. Dupont, A. Dupont et Carle, Mmes Morin-Desailly
et Mélot, M. Placade, Mme Dumas et MM. Retailleau
et Maurey.

Alinéa 5 de l'amendement n° 1 rect.

1° Première phrase

Remplacer les mots :

, dans les quatre mois suivant leur promulgation, par
une loi de finances ou une loi de financement de la
sécurité sociale

par les mots :

au plus tard par la première loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale, dont le projet est déposé après leur promulgation

2° Seconde phrase

Remplacer les mots :

dans le même délai

par les mots :

dans les mêmes conditions

M. Jean-Paul Emorine, *rapporteur pour avis de la commission de l'économie*. – Je me réjouis de la convergence de vue entre nos quatre commissions. Notre proposition ne diffère que légèrement de celle de la commission des lois : nous inversons la charge de la preuve en différant au 1^{er} janvier la validation en loi de finances. L'amendement n°1 a été rectifié, en introduisant un délai de quatre mois, ce qui vide de sa portée la visée anti-monopole : rien n'obligera le Gouvernement à déposer un projet de loi de finances rectificative. (*Applaudissements sur certains bancs à droite et au centre*)

M. Philippe Marini, *rapporteur pour avis de la commission des finances*. – Quelle démagogie !

M. le président. – Amendement n°7 rectifié, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

I. - Alinéas 2 à 4

Supprimer ces alinéas.

II. - Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

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

Mme Muguette Dini, *présidente de la commission des affaires sociales*. – Le monopole présente de sérieux inconvénients : le Parlement ne pourrait plus appréhender les réformes dans leur globalité, les conséquences financières de celles-ci étant systématiquement renvoyées aux lois financières ; l'initiative parlementaire serait drastiquement limitée par ce dispositif qui viendrait s'ajouter à l'article 40 et à l'irrecevabilité des cavaliers budgétaires et des cavaliers sociaux ; aucune discussion parlementaire sur la fiscalité ou les ressources de la sécurité sociale ne pourrait avoir lieu en dehors du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la

sécurité sociale, alors que les conditions d'examen de ces projets sont particulièrement contraintes.

Notre amendement vise donc à atteindre l'objectif poursuivi par le projet de loi constitutionnelle en évitant les inconvénients du monopole.

Il prévoit que toutes les dispositions relatives aux impositions de toute nature ou aux autres recettes de la sécurité sociale n'entrent en vigueur que si elles ont été approuvées par une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale dans un délai de quatre mois suivant leur promulgation.

Notre proposition est raisonnable et tous les sénateurs devraient pouvoir se retrouver dessus.

M. le président. – Amendement n°29, présenté par M. Arthuis, au nom de la commission des finances.

Alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles ne peuvent être modifiées en cours d'exécution que dans les conditions prévues par une loi organique. Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut déterminer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle définit les conditions dans lesquelles sont compensés les écarts constatés lors de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. » ;

M. Jean Arthuis, *rapporteur pour avis de la commission des finances*. – Cet amendement a été largement repris par M. Hyst et Mme Dini. Nous précisons que le plancher porte sur le montant des mesures nouvelles en recettes, c'est-à-dire les mesures d'augmentation de prélèvements obligatoires ou de suppressions de niches pour lequel un montant « minimum » devra être respecté.

Le mot « monopole » semble nous diviser mais je rappelle que les amendements pris en considération ne sont pas seulement ceux des commissions de finances et des affaires sociales, ce sont ceux de tous les parlementaires.

N'ayons pas la nostalgie -qui serait absurde- de ne pouvoir augmenter les dépenses, puisque l'article 40 peut nous être opposé. Les lois de finances et de financement ont pour fonction de nous imposer la lucidité. Ce n'est que donner une vue globale au Parlement, et opposer une sorte d'article 40 au

Gouvernement, pour le protéger de ses pulsions dépensières.

Votons un texte qui ait du sens et ne soit pas une gesticulation supplémentaire.

M. le président. – Amendement n°41, présenté par M. Emorine, au nom de la commission de l'économie.

I. - Alinéas 2 à 4

Supprimer ces alinéas.

II. - Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Lorsqu'elle a pour conséquence une diminution des ressources publiques, une disposition relative aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ou aux principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale entre en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la promulgation de la loi dans laquelle elle figure. Cette disposition ne s'applique ni aux lois de finances ni aux lois de financement de la sécurité sociale.

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

M. le président. – Amendement identique n°74, présenté par MM. Legendre, J.L. Dupont, A. Dupont et Carle, Mmes Morin-Desailly et Mélot, M. Plancade et Mme Dumas.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Les présidents Legendre et Emorine ont dit ce qu'il fallait.

M. le président. – Amendement n°58, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa.

M. Bernard Vera. – Cet article va contre la tradition républicaine : une loi organique se substituerait aux lois de finances. On aurait là, à l'état brut, une injonction indiscutable et indiscutée dans la logique du traité de Lisbonne. Le Parlement serait comme un conseil municipal qui verrait le préfet -ici, Bruxelles- décider son budget à sa place.

M. le président. – Amendement n°62 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

1° Après l'alinéa 4

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Le dix-huitième alinéa de l'article 34 est ainsi rédigé :

« Les lois de finances déterminent les conditions budgétaires générales de l'action de l'État en application des dispositions prévues par une loi organique. » ;

2° Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement n°59, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Au dix-huitième alinéa, après le mot : « déterminent », sont insérés les mots : « chaque année ».

Mme Éliane Assassi. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement n°51 rectifié, présenté par MM. Collin et Alfonsi, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mme Laborde et MM. Milhau, Plancade, Tropeano, Vall, Vendasi et Mézard.

Alinéa 6

Au début, insérer les mots :

Nonobstant le droit d'initiative conféré aux membres du Parlement sur tous les projets de loi et les propositions de loi en vertu des articles 39 alinéa 1^{er} et 44 alinéa 1^{er},

M. Jacques Mézard. – Par cet amendement de repli, nous voulons protéger le droit d'initiative parlementaire.

M. le président. – Amendement n°60, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

Mme Éliane Assassi. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement n°52, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 7, première phrase

Supprimer les mots :

, pour au moins trois années,

Mme Éliane Assassi. – Une loi-cadre portera, selon le texte issu de l'Assemblée nationale, sur trois ans. Mme Des Esgaulx s'est elle-même étonnée de ce dispositif, qui permettrait à une majorité de déborder sur la suivante.

La politique doit-elle donc s'effacer devant les règles comptables ? C'est violer la souveraineté populaire, et faire fi, par la contrainte, de l'élection, pour nous soumettre à l'autoritarisme des marchés.

M. le président. – Amendement n°53, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 7, première phrase

Remplacer les mots :

pour au moins trois années

par les mots :

durant une même législature

Mme Éliane Assasi. – Une majorité ne peut imposer à une autre ses choix politiques inspirés d'une conception comptable visant à nous faire avaliser des choix libéraux dangereux. La méfiance des citoyens envers la politique ne va pas diminuer avec l'adoption de ce texte !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Nous pourrions être favorables à l'amendement n°61, mais nous avons proposé une autre solution : défavorable.

Avec l'amendement n°1 rectifié, nous étions tombés d'accord avec la commission des finances : au lieu d'accompagner tout texte d'ampleur d'une loi de finances, prévoir un délai de quatre mois est plus raisonnable, règle le problème de l'initiative parlementaire, tout en conservant une cohérence entre les dispositions fiscales adoptées et la loi-cadre. M. Emorine, par son sous-amendement n°77, fort intéressant, estime le délai de quatre mois irréaliste et trop contraignant. Cependant, la commission n'a pas été saisie de ce sous amendement. À titre personnel, je dois donc m'en tenir à l'accord passé hier soir en commission. Pour la commission, je crois qu'elle doit s'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. Dominique Braye. – Très bien !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Ce sous-amendement mérite que chacun se prononce en conscience.

L'amendement n°7 rectifié est identique à ce que propose la commission des finances.

Même chose pour l'amendement n°29. Retrait des amendements n°41 et 74, au bénéfice de l'amendement n°1 rectifié. Défavorable à l'amendement n°58, comme à l'amendement n°62 rectifié, moins complet que le dix-huitième alinéa de l'article 34. Défavorable à l'amendement n°59. Même chose pour l'amendement n°51 rectifié, auquel notre amendement n°1 rectifié apporte réponse. Défavorable à l'amendement n°60. Même avis sur l'amendement n°52 : le Gouvernement pourra nous éclairer sur la durée de trois ans, est-elle un minimum et peut-on aller plus loin ? Défavorable à l'amendement n°53.

M. François Baroin, ministre. – Nous touchons ici au noyau dur du débat. À l'Assemblée nationale, nous sommes parvenus, après de longs débats, à un compromis.

Il nous faut des règles supplémentaires pour tenir nos engagements européens, comme mondiaux : le *statu quo* n'est pas possible. Il fallait donc trouver un juste milieu entre nécessité de la vertu et respect de

l'initiative parlementaire. À l'Assemblée nationale, le rapport des forces était le même : la commission des finances d'un côté, le reste du monde de l'autre. Nous avons conscience du fait que ce sont bien les parlementaires qui votent le budget : la loi-cadre ne diffère pas, en esprit, de la loi de programmation.

La mission Camdessus rassemblait aussi des parlementaires des différentes commissions et de diverses sensibilités.

Mme Nicole Bricq. – Non !

M. François Baroin, ministre. – M. Cahuzac n'est pas socialiste ?

Mme Nicole Bricq. – Il n'y était pas à ce titre.

M. François Baroin, ministre. – Sur la question de l'initiative parlementaire, nous avons trouvé un point d'équilibre, inspiré de l'article 41, très peu utilisé jusqu'à maintenant.

Il n'y a pas de raison que nous ne trouvions pas un même équilibre au Sénat. Le président Hiest a proposé une solution à laquelle semble s'être ralliée la commission des finances, mais nous ne pouvons y souscrire : en effet, une loi votée ne pourra pas entrer en vigueur immédiatement, puisqu'il faudra attendre quatre mois le vote du texte financier : un véritable trou noir ! Je ne crois pas qu'une telle solution aille dans le sens du renforcement du travail parlementaire...

Quant au sous-amendement de M. Emorine, il supprime en fait l'exclusivité ; certains, y compris dans la majorité, le souhaitent : ce n'est pas le cas du Gouvernement.

Nous devons poursuivre l'installation de normes contraignantes. C'est avant tout au Gouvernement et à ses successeurs que nous les imposons. Il s'agit de se fixer un cadre triennal lisible, un rendez-vous au printemps, et une méthode qui confère une exclusive aux textes financiers -je préfère ce mot à celui du monopole- car tout parlementaire gardera son droit d'initiative puisqu'il disposera toujours du rendez-vous de l'automne. Est-ce si grave, au regard de la situation de toute l'Europe ?

À ce point du débat, autant acter notre désaccord. Nous sommes parvenus à un compromis à l'Assemblée nationale ; je ne doute pas que nous y parviendrons au Sénat. Le Gouvernement est favorable aux dispositions de l'amendement n°1 rectifié, portant sur la loi-cadre, mais pas à celles sur le monopole, et défavorable à tous les autres amendements, sauf à l'amendement n°29.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Vous avez été convaincant, monsieur le ministre, mais sur deux points, vous devez pouvoir modifier votre position.

D'abord, votre texte ne permet pas suffisamment de distinguer entre projet de loi et proposition de loi. Je vous suis sur l'argument qui est le vôtre : c'est essentiellement au Gouvernement que vous imposez

la vertu. Pour les propositions de loi, il faudrait prévoir de les avaliser dans la prochaine loi de finances.

Ensuite, les textes relatifs aux collectivités territoriales devraient, avec leur volet financier, continuer à venir en premier devant le Sénat.

Sous ces deux conditions, nous pourrions approuver votre objectif de rigueur et parvenir à un compromis à partir de l'amendement de la commission des finances.

M. Charles Guené. – Très bien !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – L'amendement de la commission des lois tentait de remédier à un défaut majeur de ce texte, irrecevable, malgré son caractère de projet de loi constitutionnelle. Car que reste-t-il, ici, du principe d'annualité budgétaire ? Pis encore, que faites-vous de ce qui fonde la légitimité parlementaire, c'est-à-dire le suffrage populaire ? Car vous considérez que l'on peut déterminer, jusqu'au-delà d'une échéance électorale, un choix politique. Mais il est impossible que le Parlement aliène, non seulement sa liberté, mais la souveraineté populaire !

Quant aux collectivités locales, que vous voulez faire passer sous les fourches caudines de la rigueur, même problème : comment une assemblée comme le Sénat pourrait-elle renoncer à ses spécificités ? (*Applaudissements à gauche*)

M. Dominique Braye. – Vous voulez des règles supplémentaires ? Nous sommes d'accord. Le *statu quo* n'est pas possible : la situation des finances publiques exige une action résolue.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Augmentez les recettes !

M. Dominique Braye. – Mais M. Hiest vous a appelé à une cohérence d'ensemble. Comment discuter des lois ordinaires sans leur volet financier ?

D'accord sur la création des lois-cadres, mais à condition de ne pas ôter aux parlementaires tout droit d'initiative. La solution des quatre mois n'est pas satisfaisante : un gouvernement mal intentionné pourrait tenter de jouer la montre.

Le président Emorine nous offre une solution : valider les dispositions prises en loi ordinaire par la prochaine loi de finances. Nous nous y rallions ; c'est un recul, mais il faut savoir faire des concessions... (« *Très bien !* » à droite)

M. Bruno Retailleau. – Je soutiens totalement le Gouvernement dans sa volonté de créer une martingale constitutionnelle. Notre addiction à la dépense publique est telle depuis 30 ans que des règles fortes sont nécessaires -j'avais d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens- pour les générations futures, et parce que passé un seuil, la dette étouffe la croissance.

Mais les modalités retenues ne sont pas satisfaisantes.

A refuser nos amendements, vous laissez penser que les parlementaires sont de dangereux démagogues. C'est mal connaître la V^e République que leur imputer la responsabilité des déficits ! Ceux qui ont creusé le déficit, ce sont les gouvernements de tous bords !

Ensuite, vous mettez en cause le bicamérisme mettant en cause la priorité du Sénat sur les dispositions touchant les collectivités locales. Je suis le président Hiest, dont la position est subtile, parce qu'elle différencie les mesures augmentant les dépenses et celles augmentant les ressources ; elle est équilibrée, articulant le droit d'amendement des parlementaires et celui des commissions ; elle est efficace : les quatre mois ne sont qu'un faux-semblant, puisqu'il suffirait au Gouvernement de ne pas déposer de loi de finances dans les délais pour rendre caduque une disposition adoptée précédemment.

Seule une vision globale peut permettre un pilotage efficace de nos finances publiques. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Hervé Maurey. – Je me réjouis du dépôt de ces amendements. Autant notre combat contre les déficits doit être vigoureux, autant les lois-cadres doivent encadrer les lois de finances, autant les parlementaires ne peuvent se faire hara-kiri, alors même que le Gouvernement reconnaît que les dérives passées viennent de l'exécutif. L'amendement proposé par M. Hiest va dans le bon sens. Il règle le problème de la cohérence du débat sur les politiques publiques. Mais on risque de déchanter si les dispositions adoptées peuvent devenir caduques au bout de quatre mois. Ce serait donner au Gouvernement un véritable droit de veto. Le danger est réel ; de plus, le Gouvernement n'aurait que quatre mois pour rédiger un projet de loi de finances, le soumettre au Conseil d'Etat, le déposer en conseil des ministres et le faire adopter par les deux chambres : il lui faudrait une motivation exceptionnelle ! Et que se passe-t-il si le Parlement adopte en juillet une disposition ayant un impact financier ?

Je soutiens donc pleinement les propositions du président Emorine, qui souhaite une validation par la prochaine loi de finances. Charge au Gouvernement de ne pas laisser traîner, en déposant rapidement des projets de loi de finances rectificatives.

Je rejoins le président Fourcade dans l'idée de distinguer projet de loi et proposition de loi. De même qu'il faut distinguer entre aggravation d'une charge et création de recettes : dans ce dernier cas, il n'y a pas aggravation du déficit, que je sache !

Je regrette l'absence d'ouverture du ministre, qui nous appelle à voter un dispositif qu'il veut intangible et à nous taire. (*Applaudissements au centre et sur plusieurs bancs socialistes*)

M. Philippe Marini, *rapporteur pour avis de la commission des finances.* – Si le texte était parvenu

au Sénat dans sa rédaction initiale, j'aurais préconisé un vote conforme. L'Assemblée nationale a, *mutatis mutandis*, eut le même débat et substitué au texte initial un autre dispositif qui a justifié les critiques de notre commission des lois : les deux articles ajoutés les méritaient en effet, mais autant que le dispositif de la « voiture-balai » : un texte financier chargé de valider ce qui aurait été voté précédemment. Or, c'est bien ce que nous propose le président Emorine. Une commission des finances ne peut souscrire à une telle solution, qui permettrait au Gouvernement et aux parlementaires de créer des exonérations de charges ou des augmentations de dépenses... dont la note ne serait réglée que plusieurs mois après.

La commission des finances a une culture de compromis : nous n'adoptons jamais la politique du pire. Face à des oppositions fortes, nous avons retiré notre amendement, qui visait une simultanéité d'examen entre loi ordinaire et texte financier associé ; il avait pourtant l'avantage d'inciter les commissions à travailler de concert et à mieux se comprendre. Contrairement à ce que l'on dit, la commission des finances est très esseulée ; elle a très peu de pouvoirs, et beaucoup de devoirs, comme celui d'appliquer les règles et de dire la vérité sur la situation du pays. (*Exclamations ironiques à gauche*)

M. Jean Desessard. – Vous allez nous faire pleurer !

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Nous acceptons de jouer ce rôle de bouc émissaire, même si d'autres ont un rôle plus valorisant et plus brillant... (*Mouvements divers*)

Nous avons donc recherché une formule, certes moins bonne que le texte initial, mais bien meilleure que celle de l'Assemblée nationale et qui s'approche du compromis souhaitable. Je regrette vivement que le ministre n'ait pas saisi la perche. J'appelle donc le Sénat à voter de l'amendement n°1 rectifié. Ce vote sera déterminant : son résultat déterminera le sort de ce texte.

M. Charles Guené. – Je souscris totalement à l'objectif de vertu que nous fixe ce texte et au principe de loi-cadre. Membre de la commission des finances, je sens cependant qu'un problème irréductible se pose sur la question du monopole. Je pensais que nous pouvions nous rejoindre, comme on le fait d'ailleurs dans toutes les communes de France, sur la proposition, qu'avait initialement faite la commission des finances, de discussion conjointe des deux textes, ordinaire et financier. Tel n'est pas le cas, je le regrette. Manifestement, il y a aussi des problèmes de susceptibilité...

Au point où nous en sommes, il faut sortir de la nasse. Le président Fourcade ouvre deux voies intéressantes : distinguer les projets de loi et les propositions de loi, préserver les prérogatives du Sénat. Peut-être les rapporteurs pourraient-ils se

concerter pour parvenir à un texte que nous pourrions tous voter, et qui ménagerait toutes les susceptibilités.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Ce projet de loi constitutionnelle a au moins une vertu : nous donner l'occasion de débattre tous ensemble de la situation de nos finances publiques. C'est peu dire que nous avons sans doute à parfaire nos méthodes de discussion.

Je comprends les intentions de notre collègue Fourcade, mais un certain nombre de propositions de loi ne viennent en discussion que parce que la commission des finances, dans un esprit de tolérance, ne leur oppose pas l'article 40. Ce, pour préserver le droit à discussion dans la semaine d'initiative parlementaire.

J'insiste pour que l'on recherche une cohérence de l'ensemble, une vision globale des prélèvements obligatoires. Quelle est, madame Borvo, la souveraineté d'un État surendetté ? Qu'en pensent les Grecs ? Quand on s'endette, on est dans la main des créanciers.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Parlez à vos amis, je n'ai pas, moi de problèmes avec la démocratie.

M. Alain Fouché. – C'est nouveau !

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Nous étions parvenus à un compromis avec la commission des lois en prévoyant le décalage de quatre mois. Ne sommes-nous pas, au fond, victimes de la TVA à 5,5 % sur la restauration ? Ce jour-là, le Gouvernement s'est laissé aller et a trouvé une majorité pour le suivre.

La vision globale, on l'a à l'occasion des articles d'équilibre, en loi de finances et en loi de financement. Et j'espère bien qu'un jour nous n'en aurons qu'un seul...

Je crains que notre vote manque de lisibilité, après la réponse du ministre. La suggestion de M. Guené mérite d'être prise en compte : je demande à mon tour une suspension de séance.

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis de la commission de l'économie. – Je retire volontiers l'amendement n°41, sous réserve de l'adoption de notre sous-amendement n°77. Notre commission a toujours le souci de la compétitivité de notre économie. Nous respectons tout à fait la commission des finances, qui d'ailleurs peut toujours se saisir pour avis des textes qui ont une incidence financière ; nous pouvons travailler en bonne harmonie. Il n'est pas question ici de « voiture-balai » ; le projet de loi de finances peut fort bien revenir sur les dispositions financières de lois votées ; et il le fait. J'ajoute que le Gouvernement dispose de l'article 40. Il peut donc laisser un peu d'initiative aux parlementaires. Nous sommes responsables !

L'amendement n°41 est retiré.

Je rends hommage à la courtoisie de M. Hiest, qui a réuni tous les présidents de commissions pour les entendre. Si l'amendement n°1 rectifié est adopté avec notre sous-amendement, il n'y aura pas de problème.

M. Jean Desessard. – On discute, on discute ! Que de salive ! Il est vrai qu'il en faut beaucoup pour avaler son chapeau ! Cette affaire a quatre facettes. La première, l'affichage : un an avant la présidentielle, le président de la République nous dit : « je suis aux manettes, fini les gaspillages ! » (*L'orateur mime un tour de clé*) Deuxième facette : la contrainte, celle que le Gouvernement s'impose et impose à des parlementaires qui demandent toujours plus et plus. Troisième facette : rassurer les marchés financiers et les agences de notation : « on trop dépensé, on ne fera plus d'excès ! ». Dernière facette, la politique de la droite depuis une décennie. On met l'austérité dans la Constitution, afin que la France liquide automatiquement son modèle social ; on continuera à réduire les services publics et à refuser toute augmentation des impôts. Ce n'est plus le Parlement qui décide, mais les marchés financiers.

Vous allez manger votre chapeau. Bon appétit ! (*Applaudissements à gauche*)

M. Bernard Frimat. – Que d'énergie pour une loi constitutionnelle dont chacun pense -et espère secrètement sur les bancs de la majorité- qu'elle n'ira pas à Versailles. Le débat ne porte pas sur le déficit des finances publiques, un déficit que vous avez critiqué avec une grande lucidité -vous êtes bien placés pour le faire, puisque c'est celui que vous avez créé- et que vous vous apprêtez à creuser encore dans le prochain collectif.

Notre position est claire : la loi-cadre est un chiffon de papier ; elle ne fait pas une stratégie politique. S'il faut faire quelque chose, faites-le, sans rechercher la vertu d'une révision constitutionnelle censée vous protéger contre vous-mêmes. Entre vos discours de vertu et votre règle en plaqué or d'une part, la pratique d'autre part, il ya un fossé.

Sur le monopole aussi, nous sommes clairs : nous sommes contre. Nous assistons depuis tout à l'heure à un spectacle intéressant qui se déroule d'ordinaire dans les couloirs... Mais prenez vos responsabilités ! M. Hiest nous propose un monopole, un monopole *light*, pas tout à fait un monopole mais un monopole quand même. Choisissez : voulez-vous ou non que les parlementaires gardent leur droit d'initiative ? Si oui, votez contre.

D'autant que la règle ne sert à rien. Les niches sont essentiellement créées par le Gouvernement, mais il est urgent de contraindre le Parlement pour protéger le Gouvernement contre lui-même ! Nous vous appelons à un minimum de responsabilité. (*Applaudissements à gauche*)

Mme Catherine Morin-Desailly. – La commission de la culture adopte la position de M. Émorine : retrait

de l'amendement n°41 et adoption du sous-amendement n°77.

M. le président. – Faut-il une suspension de séance ?

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Je veux bien, mais la commission a dit ce qu'elle avait à dire ; elle ne se prononcera pas à nouveau.

M. François Baroin, ministre. – Le propos de M. Maurey est un peu fort de café ! Je n'ai jamais dit qu'il fallait voter sans s'interroger. Je respecte vos positions, acceptez que j'exprime les miennes.

Je maintiens, à regret, la position du Gouvernement sur l'amendement Hiest-Marini, même sous-amendé par M. Émorine : il est trop éloigné de la position du Gouvernement et il ne fonctionnera pas. Ou bien le texte financier ne sert à rien parce qu'il ne fait que ratifier, ou bien il remet en cause le travail parlementaire antérieur. Personne n'aura gagné, ni le Parlement, ni le Gouvernement. Je reprends à mon compte la demande de suspension.

La séance, suspendue à 16 h 50, reprend à 17 heures.

L'amendement n°61 n'est pas adopté.

Le sous-amendement n°77 est adopté, ainsi que l'amendement n°1 rectifié, sous-amendé.

Les amendements n°s 7 rectifié, 29 et 74 tombent, ainsi que les amendements n°s 58, 62 rectifié, 59, 51 rectifié, 60, 52 et 53.

M. Alain Fouché. – Nous n'avons pas mangé notre chapeau !

M. Jean Desessard. – Attendez !

M. le président. – Amendement n°36, présenté par M. Cointat.

Après l'alinéa 2

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le treizième alinéa de l'article 34 de la Constitution, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - du régime budgétaire des instances représentatives des Français établis hors de France ; »

M. Christian Cointat. – Je suis désolé de revenir sur le terrain du quotidien, mais il importe que les Français établis hors de France soient traités comme les autres citoyens.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – On est vraiment très loin de l'objet du texte. Nous avons inscrit à l'article 34 que la loi fixe les règles concernant le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France. Cet amendement n'est vraiment pas indispensable. Retrait.

M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. – Cet amendement est en effet un peu éloigné du sujet. Je suis heureux de voir

ici pointer un accord entre le Gouvernement et la commission ! (*Sourires*)

M. Jean Desessard. – Chapeau ! Chapeau !

M. Christian Cointat. – Il y a encore des zones dans lesquelles les Français établis hors de France ne sont pas traités comme les autres. Mais vous me le demandez si gentiment que je retire cet amendement. (*Sourires*)

L'amendement n°36 est retiré.

M. le président. – Amendement n°69, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'alinéa 7

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le vingtième alinéa est ainsi rédigé :

« Les lois de financement de la sécurité sociale définissent les objectifs nécessaires à la réalisation du Préambule de la Constitution de 1946, de la Déclaration de 1789 ainsi qu'à l'article premier de la présente Constitution et déterminent en conséquence les prévisions de recettes dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »

M. Bernard Vera. – L'équilibre financier ne doit pas être un but en soi ; la loi de financement de la sécurité sociale ne peut avoir qu'un objectif, la satisfaction des besoins sociaux et médicaux. Notre Constitution, qui rappelle son attachement aux droits de l'homme et à la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946, doit en tirer les conséquences. Nous proposons d'inverser la logique actuelle en prévoyant que c'est aux recettes de s'adapter aux objectifs sociaux que la Nation se fixe. Les besoins sociaux ne doivent plus être des variables d'ajustement.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Vous voulez rappeler dans l'article 34 ce qui figure dans le Préambule.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Puisque ces principes ne sont pas respectés !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Ils ne le seront pas plus s'ils figurent à l'article 34... Les mentionner ici affaiblit plutôt les choses.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Cet amendement est largement satisfait. Retrait.

L'amendement n°69 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°39, présenté par M. Cointat.

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

5° Après le dernier alinéa est inséré l'alinéa suivant :

« L'État assure le respect des principes d'accessibilité et d'intelligibilité du droit, de sécurité juridique et de confiance légitime dans la règle de droit. »

M. Christian Cointat. – Beaucoup de promesses du candidat Sarkozy ont été tenues. (*Marques d'amusement à gauche*) Pas, toutefois, celle-ci. Le président de la République a, en effet, souhaité la consécration constitutionnelle du principe de confiance légitime. « Je défendrai le principe de non rétroactivité de la loi fiscale... C'est un engagement que je prends devant vous... À plusieurs reprises d'ailleurs, j'ai indiqué que je souhaitais inscrire dans notre Constitution les principes de sécurité juridique et de confiance légitime », déclarait-il en 2007. Il l'a répété depuis.

Aussi curieux que cela puisse paraître, ce principe imposerait à l'État de respecter sa parole.

M. Jean Desessard. – Quelle audace !

M. Charles Gautier. – Voilà qui frise l'impertinence !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Ce n'est ni l'endroit, ni le moment mais c'est vraiment très intéressant.

Certains concepts européen, et même anglo-saxons, doivent-ils être inscrits dans la Constitution ? Beaucoup ne le sont pas et ont été peu à peu reconnus par la jurisprudence, judiciaire, administrative et depuis quelques années constitutionnelle. Un tel principe n'aurait d'ailleurs pas sa place dans l'article 34 mais plutôt dans le Préambule.

Au reste, j'aurais préféré que la règle d'or ne figurât pas à l'article 34, qui porte sur le partage de la loi et du règlement, mais dans un article autonome ; mais j'ai compris que la loi était parfaite et qu'il ne fallait pas lui apporter trop d'améliorations... Je me suis contenté de celles que j'ai jugé indispensables pour préserver les droits du Parlement.

Le président de la République aura encore, j'espère, beaucoup de temps pour nous convoquer à Versailles pour une réforme consensuelle...

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Cette réforme constitutionnelle vous est proposée par le président de la République. Donnez-lui satisfaction ! Ce dont parle M. Cointat, le Conseil constitutionnel l'a qualifié d'objectif et non de règle, et l'a rattaché au bloc de constitutionnalité. Je suis sûr que M. Cointat fait confiance au Conseil...

M. Christian Cointat. – Le garde des sceaux me demande encore un retrait. Votre règle d'or n'avait rien d'utile, je n'en ai pas besoin pour ne pas dépenser plus que ce que je gagne. Je vous demande d'avoir aussi une règle de vertu à l'endroit des citoyens. L'État ne la respecte pas toujours, ce qui nous attire des critiques de la part de nos partenaires européens. Il

m'avait semblé utile de rappeler les excellents propos du président de la République...

L'amendement n°39 est retiré.

M. Bernard Frimat. – Les ministres se suivent et ne se ressemblent pas. M. Baroin ne parle pas à l'opposition. Même si ce que nous disons lui semble stupide -la réciproque est parfois vraie- son comportement est discourtois. Son hémiplegie intellectuelle finira peut-être par guérir, de même que ses façons d'adolescent attardé et mutique disparaîtront.

Nous avons apprécié d'assister pour une fois à un débat ouvert au sein de la majorité ; il était bon de sortir du huis-clos habituel. Vous avez constaté que les groupes de gauche n'ont pas participé à vos petits arrangements, à ces ravaudages qui feront croire aux esprits simples que vous défendez le monopole alors qu'il n'en est rien. Nous verrons bien ce qu'en fera l'Assemblée nationale.

Notre position est simple et claire : vos discours de vertu sont admirables mais vos actes les contredisent chaque jour ; à vous entendre, les déficits se sont abattus sur vous depuis 2002 comme les sauterelles sur l'Égypte...

Votre rédaction ne met pas en cause le monopole ; c'est pourquoi nous voterons contre l'article premier.

M. Jean Desessard. – Une crise majeure peut contraindre d'investir massivement. Il faut s'en laisser la possibilité. Je comprends la position des centristes -elle est constante depuis des années. Je comprends moins l'UMP, qui vote tous les ans des déficits. Elle fait confiance au président de la République et souhaite sa réélection ; qu'est-ce qui peut bien la pousser à voter pareil texte ? Je n'ai pas entendu un seul argument valable.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous voterons contre cet article premier ; nous ne pouvons admettre que le Parlement aliène sa liberté et sa responsabilité. Je comprends bien que les sénateurs de la majorité, en campagne électorale, ont besoin d'une caution et cherchent à se démarquer un peu -les élus locaux ne sont pas très contents de la politique du Gouvernement- mais dès la semaine prochaine, ils voteront la diminution de l'ISF, priveront les finances publiques de sommes très importantes et creuseront encore le déficit.

M. Christian Cointat. – On trouvera l'argent ailleurs ! L'ISF ne rapporte rien et coûte beaucoup.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Leur cohérence est pour le moins problématique.

Les générations futures, monsieur Arthuis ? Mais qu'allez-vous, vous, leur laisser ? Des services publics cassés, l'école et la santé en ruines ! Il y a un moyen de réduire la dette publique : augmenter les recettes. *(Applaudissements à gauche)*

M. François Fortassin. – La situation est cocasse : en fait, d'un côté, appel à la vertu, *via* une loi-cadre, comme si cela devait museler à soi seul les déficits, mais de l'autre, ce sont bien les parlementaires que l'on va museler, alors que c'est le Gouvernement, et nul autre, qui s'est privé, ces dernières années, de recettes qui auraient permis de réduire le déficit. De qui se moque-t-on ?

À la demande du groupe socialiste, l'article premier est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	336
Nombre de suffrages exprimés.....	328
Majorité absolue des suffrages exprimés	165
Pour l'adoption	176
Contre	152

Le Sénat a adopté.

Article 2

M. le président. – Amendement n°14 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

M. Bernard Frimat. – Amendement cohérent avec notre refus de la loi-cadre : il doit toutefois tomber.

M. le président. – Amendement identique n°63, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Mme Éliane Assassi. – Même chose.

Les amendements identiques n°14 rectifié et 63 tombent.

M. le président. – Amendement n°70 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-CRC-SPG.

Compléter cet article par les mots :

, après avis des organisations représentatives des salariés et des employeurs

Mme Éliane Assassi. – Nous n'entendons pas revenir sur la priorité reconnue à l'Assemblée nationale dans l'examen des lois financières, mais considérons que les partenaires sociaux doivent être associés, comme le veut la loi -qui existe, même si elle n'est pas parfaite puisqu'elle ne dit rien du partage de la valeur ajoutée.

Nous proposons ici que les projets de loi de financement de la sécurité sociale soient précédés, obligatoirement, d'une phase de dialogue avec les partenaires sociaux.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – De telles consultations sont organisées sur les textes qui le requièrent. Mme Assassi veut nous faire changer de système politique. Avis défavorable.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – L'amendement est sans lien avec cette réforme. Les syndicats sont consultés dans d'autres cadres, prévus par la loi.

L'amendement n°70 rectifié n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté.

Articles additionnels

L'amendement n°30 est retiré.

M. le président. – Amendement n°64, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 40 de la Constitution est abrogé.

Mme Éliane Assassi. – Nous faisons le pari de la responsabilité parlementaire et proposons de mettre fin aux limites financières au droit d'amendement des parlementaires. L'argument du président de la commission des finances, qui l'avait naguère présenté, allait à dire qu'il n'interdisait en rien au Gouvernement de créer des niches fiscales. Cet article est souvent invoqué comme rempart contre tous les sujets qui pourraient fâcher à l'intérieur de la majorité. Au-delà, on peut se demander, avec l'adoption des lois-cadres, en quoi cet article peut encore rester utile.

Ne serait-il pas temps de partir de l'idée simple que c'est la force de persuasion de ceux qui portent une idée qui doit permettre, ou non, de l'inscrire dans la loi. Faisons confiance à l'intelligence et à l'esprit de responsabilité des élus de la Nation.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – L'article 40 est nécessaire. Il est vrai que le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il valait mieux assurer un examen immédiat, comme à l'Assemblée nationale, de la recevabilité financière des amendements. Je comprends que la tâche soit ingrate au président de la commission des finances, bien que cela aille dans le sens de sa rigueur budgétaire, mais il s'en acquitte avec gentillesse et pédagogie. Au moins de l'article 40 permet-il aux parlementaires de conserver une certaine vertu...

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Il faut un minimum d'instruments de discipline pour une bonne gestion des finances publiques.

Mme Nicole Bricq. – Voilà deux heures que vous plaidez pour le double dispositif de la loi-cadre et du monopole. On ne parle que de cela depuis le début de notre discussion.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – L'article 40, on en parle depuis 1958.

Mme Nicole Bricq. – Si vous croyez véritablement à l'efficacité du dispositif que vous avez fait adopter, il n'y a plus de raisons de maintenir ce qui devient un archaïsme.

M. Bernard Frimat. – En 2008, nous avons eu, sur ce sujet, un long débat : le groupe socialiste avait trouvé un point d'accord avec le président de l'Union centriste de l'époque. Le vote fut serré. Le fait est que l'article 40 avait montré, par l'absurde, qu'il ne nous protégeait en rien des dérives. On inscrit donc aujourd'hui dans la Constitution ce qui, c'est promis, doit nous en protéger. Mais alors, l'article 40 n'a plus de raison d'être, ou bien, *a contrario*, c'est votre réforme qui n'en a pas et il faudra croire que vos discours enflammés sur la maîtrise des finances publiques et la catastrophe à la grecque dont il faudrait nous protéger n'étaient pas sincères. Je regrette l'absence de M. Collombat, dont on sait le combat titanesque qui l'oppose, régulièrement, au président de la commission des finances.

Soyons cohérents : l'article premier adopté, il faut supprimer l'article 40.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Il est curieux en effet, monsieur le ministre, de vous voir si attaché à un article 40 qui n'a plus, grâce à votre diligence, sa raison d'être. Mais sans doute M. Arthuis nous soutiendra-t-il...

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – J'avais, en effet, en 2008, suscité le débat en déposant par provocation...

M. Didier Guillaume. – L'humour mayennais...

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – ... un amendement de suppression de l'article 40, pour faire apparaître que l'endettement et les déficits n'étaient pas imputables au Parlement, mais bien à l'exécutif. Avec ce projet de loi constitutionnelle, le Gouvernement s'impose à lui-même un article 40.

Au reste, je ne regrette pas le rejet de mon amendement d'alors, qui m'a permis d'engager un dialogue fructueux avec M. Collombat, et de prendre connaissance de la créativité sans limites du groupe communiste. L'article 40 reste aujourd'hui nécessaire : sans lui, nous pourrions nous trouver en présence d'une corbeille bien pleine d'amendements coûteux.

M. Jean Desessard. – La vertu est à l'ordre du jour ? Mais comment expliquer alors que vous jugiez utile de mettre des verrous partout ?

N'est-ce pas vertueusement, avec l'assentiment vertueux de la majorité, que les niches fiscales que vous dénoncez ont été votées ? C'est donc bien votre politique qui est responsable des déficits que nous connaissons aujourd'hui en nous privant des recettes nécessaires.

L'amendement n°64 n'est pas adopté.

Article 2 bis

M. le président. – Amendement n°2, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Supprimer cet article.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Ce que nous avons adopté à l'article premier rend inutile une procédure d'irrecevabilité à l'égard des amendements et propositions de loi qui ne respecteraient pas le monopole.

M. le président. Amendement identique n°8, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

Mme Anne-Marie Payet. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement identique n°15 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

M. Bernard Frimat. – Le mien, bien qu'identique, ne l'est pas.

Nous étions d'accord, en commission des lois, pour supprimer cet article 2 *bis*, qui était, dans le texte de l'Assemblée nationale, une lapalissade constitutionnelle. Nous demandons sa suppression, mais pas pour les mêmes raisons que le président Hyst.

Car de quoi s'agit-il ? De laisser benoîtement les parlementaires discuter de dispositions que le Conseil constitutionnel serait en tout état de cause appelé, *in fine*, à déclarer inconstitutionnelles.

M. le président. – Amendement identique n°31, présenté par M. Arthuis, au nom de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement identique n°42, présenté par M. Emorine, au nom de la commission de l'économie.

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

M. le président. – Amendement identique n°54, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Mme Éliane Assassi. – Il est défendu.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Compte tenu du dispositif adopté à l'article premier, je m'en remettrai à la sagesse du Sénat, étant entendu que le débat devra se poursuivre pour trouver un accord entre les deux chambres et le gouvernement.

Les amendements identiques nos 2, 8, 15 rectifié, 31, 42 et 54 sont adoptés et l'article 2 bis est supprimé.

Article 3

M. le président. – Amendement n°16 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

M. Bernard Frimat. – Cet amendement de cohérence tombe.

L'amendement n°16 rectifié devient sans objet.

L'article 3 est adopté.

Article additionnel

M. le président. – Amendement n°9, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

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

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

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

Mme Anne-Marie Payet. – Ces lois-cadres auraient une portée contraignante pour les lois de finances comme pour les lois de financement de la sécurité sociale. Dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, les lois-cadres fixent pour chaque année « un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ».

Dans ces conditions, il n'apparaît pas possible de conserver l'actuelle procédure d'examen des projets de loi de programmation des finances publiques, qui se traduit par un renvoi du projet à la commission des finances, la commission des affaires sociales ne pouvant se saisir que pour avis.

Or, elle souhaite pouvoir apporter sa contribution dans les mêmes conditions que la commission des finances. Faute de quoi, la commission des affaires sociales serait contrainte dans son examen. Un dialogue entre nos deux commissions ne peut être que fructueux, et souhaitable.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Ce serait un tel plaisir que de voir travailler ensemble nos deux rapporteurs généraux ! Vos arguments sont légitimes, mais en vertu de l'article 43 de la Constitution, les projets de loi sont renvoyés à une commission au fond –et une seule. Pour ne pas m'immiscer dans un débat financier où je n'ai pas part, n'y ayant pas la même expertise que pour la Constitution, j'émettrai un avis de sagesse positive.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Même avis de sagesse... L'article 43 rend possible ce que souhaite la commission des affaires sociales.

M. Bernard Frimat. – Je peux concevoir le patriotisme local de chacune de nos commissions,

mais à quoi bon créer un nouveau cas de figure ? Le Sénat peut toujours créer une commission spéciale. Ne nous dessaisissons pas de ce pouvoir, entier, qui est le nôtre, pour le figer dans la Constitution.

Surtout, je crains de voir se déplacer le débat financier vers un débat de régulation.

Dans un Parlement que l'on veut déjà tant caporaliser, laissons-nous quelque latitude.

M. le président. – La commission spéciale à laquelle appelle l'amendement n'est pas exactement celle que prévoit notre Règlement.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Je comprends l'inspiration qui guide la commission des affaires sociales. Nous avons hésité, à la commission des finances, à déposer un amendement identique, pour finir par considérer qu'il valait mieux laisser à une loi organique ou à notre Règlement intérieur le soin de fixer les choses.

Tout en partageant le vœu de la commission des affaires sociales, il ne me paraît pas judicieux de figer les choses dans la Constitution.

Mme Muguet Dini, présidente de la commission des affaires sociales. – J'ai cru comprendre que si elle n'est pas inscrite dans la Constitution, l'article 43 empêche que cette disposition soit inscrite tant dans une loi organique que dans notre Règlement.

Je ne demande pas mieux que de trouver le moyen de nous assurer que cette commission conjointe sera pérenne et inscrite dans notre Règlement. Je ne puis faire confiance à ce qui n'est pas formalisé.

*L'amendement n°9 est adopté
et devient un article additionnel.*

Article 4

L'amendement n°17 rectifié devient sans objet.

L'article 4 est adopté.

Article 5

*Les amendements n°s 18 rectifié,
48 rectifié et 65 deviennent sans objet.*

M. le président. – Amendement n°71, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Au premier alinéa, après les mots : « Le Parlement vote » est inséré le mot : « annuellement » ;

M. Guy Fischer. – Les évidences doivent parfois être clairement explicitées. La Constitution est muette quant à la périodicité des lois de financement de la sécurité sociale. Certes, l'article 111-3 du code de la sécurité sociale, issu de la loi organique, dispose que « chaque année, la loi de financement de la sécurité

sociale approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale », mais est-ce suffisant ? Le principe d'annualité devrait, à notre sens, être inscrit dans la Constitution et non seulement dans la loi organique.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Ce serait interdire les lois de financement rectificatives !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – L'amendement est satisfait : l'article premier de la loi organique prévoit un vote annuel. Retrait ?

M. Guy Fischer. – Jamais ! (*Sourires*)

L'amendement n°71 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté.

Article 6

M. le président. – Amendement n°19 rectifié, présenté par M. Daudigny et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

M. Yves Daudigny. – Cet amendement perd de son sens du fait de l'adoption de l'article premier, mais cette question sociale importe. Le dispositif mis en place est inefficace, comme on l'a vu avec la Cades les dispositions organiques n'ayant pas été respectées, dangereux pour l'avenir de notre protection sociale, comme pour la démocratie parlementaire.

*Les amendements n°s 19 rectifié et
49 rectifié deviennent sans objet.*

M. le président. – Amendement identique n°75, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

M. Guy Fischer. – Un mot, avant la chute. Les lois-cadres auraient une valeur supérieure aux lois de financement de la sécurité sociale, dont les dispositions que le Conseil constitutionnel jugerait contraire à la loi-cadre pourraient être invalidées. Quand alors auront lieu les choix en matière de budgets sociaux ? Pendant le débat sur la loi-cadre, tous les trois ans.

L'amendement n°75 devient sans objet.

L'article 6 est adopté.

Article 6 bis

L'amendement n°20 rectifié devient sans objet.

L'article 6 bis est adopté.

Article 7

*Les amendements identiques n°s 21 rectifié
et 66 deviennent sans objet.*

M. le président. – Amendement n°37, présenté par M. Cointat.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une assemblée saisie d'une proposition de loi adoptée par l'autre assemblée dont le Gouvernement n'a pas demandé l'inscription à l'ordre du jour prioritaire délibère sur ce texte dans les six mois. Ce délai est suspendu dans l'intervalle des sessions et pendant leurs interruptions. »

M. Christian Cointat. – Les parlementaires se plaignent souvent que les propositions de loi adoptées par leur assemblée soient oubliées par l'autre assemblée, parfois durant plusieurs années.

On m'oppose l'autonomie de chaque assemblée, mais ne forment-elles pas le Parlement ? Alors que l'on réduit toujours plus l'initiative parlementaire, il faut prévoir, au moins, que les propositions de loi adoptées par une chambre puissent atteindre l'autre. Je tiens beaucoup à cet amendement, pour rétablir un équilibre dans ce projet de loi constitutionnelle.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – M. Cointat fait preuve de persévérance ! Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour des assemblées deux semaines par mois ; ces dernières ont la maîtrise de la semaine de contrôle et de la semaine d'initiative. C'est à la Conférence des présidents ou au Gouvernement d'inscrire un texte à l'ordre du jour. Ce que souhaite M. Cointat ne peut être inscrit dans la Constitution.

Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale peut aussi demander l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale une proposition de loi du groupe socialiste du Sénat. Nos assemblées négocient et, au total, l'équilibre est à peu près préservé.

Je ne peux, constitutionnellement, qu'être défavorable à cet amendement, à mon grand regret.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – L'article 48 établit la maîtrise des assemblées sur leur ordre du jour, sous réserve des prérogatives gouvernementales pour l'ordre du jour prioritaire. Retrait, dans l'intérêt du Sénat !

M. Jean Desessard. – Je voterai l'amendement de M. Cointat. Il est logique qu'une proposition de loi votée dans une assemblée soit discutée dans l'autre. Les groupes interviennent pour la première lecture, ils n'ont pas à le faire ensuite.

M. François Fortassin. – Moi aussi, j'ai envie de voter cet amendement. Les assemblées sont souveraines, oui, mais que devient le bicamérisme ?

PRÉSIDENT DE M. ROGER ROMANI,
VICE-PRÉSIDENT

M. Christian Cointat. – J'aime beaucoup M. Mercier mais j'ai annoncé la couleur : je ne retirerai pas mon amendement. Le bicamérisme a une réalité : la coordination entre les deux chambres qui forment

un Parlement. Si les deux chambres sont totalement autonomes, il n'y a plus de Parlement !

Constitutionnellement, le rapporteur ne peut accepter cet amendement ? C'est pourquoi il faut changer la Constitution !

Trouverez-vous normal, chers collègues, de vous lier les mains ? Tout le monde n'est pas à égalité devant les propositions de loi ! Il n'est pas acceptable que certains soient plus égaux que d'autres. Ayons au moins le courage de voter l'amendement, l'Assemblée nationale prendra ses responsabilités.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – On perd son temps !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Revenons au droit positif ! Relisez l'article 48.

Pour que cet amendement puisse prospérer, il faudrait préciser sur quel ordre du jour serait inscrit les propositions de loi. Ce ne sera pas sur l'ordre du jour prioritaire... Si c'est sur le temps d'un groupe, il suffit de s'entendre.

Le Gouvernement est très défavorable à cet amendement qui n'est que de principe et n'a pas de valeur opératoire.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Je suis las de ces débats répétitifs et inutiles.

L'amendement n°37 n'est pas adopté.

L'article 7 est adopté.

L'amendement n°40 devient sans objet.

Article 8

*Les amendements n°22 rectifié
et 67 deviennent sans objet.*

L'article 8 est adopté.

Article 9

L'amendement n°23 rectifié devient sans objet.

M. le président. – Amendement n°72, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéas 3 à 6

Supprimer ces alinéas.

M. Bernard Vera. – Nous revenons sur une disposition lourde de conséquences adoptée par l'Assemblée nationale. L'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est remis en cause, ainsi que la souveraineté du suffrage universel. Au nom de quoi le Conseil constitutionnel pourrait-il dicter sa loi aux représentants du peuple ?

M. le président. – Amendement n°32, présenté par M. Arthuis, au nom de la commission des finances.

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent alinéa.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Cet amendement vise à prévoir ce qu'il advient quand le Conseil constitutionnel censure un texte : on peut craindre que la censure constitutionnelle ne soit provoquée sciemment pour prendre des décrets d'avance moins vertueux, sans compter qu'elle pourrait avoir l'effet d'annuler des mesures d'économie. Autrement dit, en cas de censure des lois de financement, le droit en vigueur continuerait de s'appliquer. L'annulation de mesures d'économies aurait un effet catastrophique sur les marchés !

Le rapport écrit ouvre quelques pistes de réflexion.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Je ne suis pas de taille à suivre un tel raisonnement. Il y a déjà la Lolf; pourquoi en rajouter ? Il doit être possible d'en jouer pour éviter les horreurs que décrit le président de la commission des finances... Comment peut-on concevoir que l'annulation d'une loi de finances aboutirait à une situation moins vertueuse ? Après un stage de dix ans en commission des finances, je finirais peut-être par comprendre la finesse d'un tel raisonnement. Sagesse.

M. Jean Desessard. – Ambiance...

M. le président. – Amendement n°3, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

I. - Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel examine conjointement, avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle elles ont été adoptées, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale fixant les ressources et les charges d'un exercice. »

II. - Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

3° Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, » sont remplacés par les mots : « Sauf dans le cas prévu à l'alinéa précédent, » ;

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Cet amendement aménage les modalités de contrôle de la conformité des lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales à la loi-cadre.

Il pourrait se produire que le Conseil se prononce d'abord sur la loi de financement de la sécurité sociale puis sur la loi de finances, sans équilibre à la sortie. Il faut donc un examen simultané.

L'amendement de M. Vera est contraire à la position de la commission.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Défavorable à l'amendement n°72, sagesse sur les amendements n°32 et 3.

L'amendement n°72 n'est pas adopté.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Je remercie le président Hiest pour son avis de sagesse, et le prie de me pardonner d'avoir été à ce point confus qu'il n'a pas compris mon argumentation.

Pour faire simple, supposons qu'une loi financière ne respecte pas la loi-cadre. Le Conseil censure. On revient à la situation antérieure, qui peut être pire. Et nous sommes sous le regard des marchés et des agences de notation !

M. Bernard Frimat. – Cet argument emporte ma conviction... pour voter contre.

L'amendement n°32 révèle ce que valent les lois-cadres ! Permettre au Conseil constitutionnel d'intervenir, c'est rendre possible les situations grotesques évoquées par M. Arthuis. Quel progrès ! Les marchés nous observent par le trou de la serrure et crieront à l'incurie d'un tel gouvernement. Voilà donc une démonstration supplémentaire que ce projet de loi prétendument vertueux est un leurre.

La solution miracle serait une loi organique dont nous ne savons encore rien. Une fois passée la barrière des trois cinquièmes -mais vous allez échouer, ce qui réjouit certains d'entre vous en secret-, il sera possible, grâce à la loi organique, de tordre le cou à l'esprit de la révision. Nous n'y prêterons pas la main.

L'amendement n°32 est adopté, ainsi que l'amendement n°3.

L'article 9, modifié, est adopté.

Article 9 bis

M. Bernard Vera. – Nous voterons contre cette violente remise en cause de l'initiative parlementaire, au profit d'un Conseil constitutionnel à la légitimité douteuse. Pendant toute la durée d'une loi-cadre, aucune décision du Parlement ne pourrait échapper à la surveillance du Conseil constitutionnel, qui pourrait censurer une nouvelle majorité issue de vote souverain.

M. le président. – Amendement n°4, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

Supprimer cet article.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Pour une fois, je vais donner satisfaction à M. Vera ! (*Sourires*) Cet article n'énonce rien d'autre qu'une tautologie exprimée de façon pour le moins bizarre. Nous proposons de supprimer l'article 9 bis comme nous avons supprimé l'article 2 bis.

M. le président. – Amendement identique n°24 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

M. Bernard Frimat. – Avec ses trémolos habituels dans la voix, M. Baroin nous expliquait l'importance de cet article, compromis essentiel ! En fait, il s'agit d'une lapalissade constitutionnelle.

M. le président. – Amendement identique n°10, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

Mme Anne-Marie Payet au nom de la commission des affaires sociales. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement identique n°33 présenté par M. Arthuis, au nom de la commission des finances.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement identique n°43 présenté par M. Emorine, au nom de la commission des affaires économiques.

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Il est défendu.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Le Gouvernement est défavorable aux amendements de suppression tout en comprenant votre souci de cohérence. Il invite le Sénat à rechercher dès maintenant les voies d'un accord avec l'Assemblée nationale !

Les amendements identiques n°s 4, 10, 24 rectifié, 33 et 43 sont adoptés.

M. le président. – À l'unanimité !

Article 10

L'amendement n°25 rectifié n'est pas défendu.

L'article 10 est adopté.

Article 11

M. le président. – Amendement n°26 rectifié, présenté par Mme Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

Mme Nicole Bricq. – Cet article réduit l'initiative parlementaire. Vous vous êtes élevés contre le monopole. Or, il concernera, également, les textes relatifs aux collectivités locales. Il serait logique que vous souteniez cet amendement, dans l'intérêt des collectivités locales et de la décentralisation.

M. le président. – Amendement identique n°50 rectifié, présenté par MM. Collin et Alfonsi, Mme Escoffier, M. Fortassin, Mme Laborde et MM. Milhau, Placade, Tropeano, Vall, Vendasi et Mézard.

M. François Fortassin. – Il est inacceptable de présenter les parlementaires comme des irresponsables. J'avais cru que les sénateurs étaient attachés aux collectivités locales et à la décentralisation.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Ces amendements auraient dû tomber puisque nous avons supprimé le monopole.

Mme Nicole Bricq. – Vous ne l'avez pas supprimé !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Le Gouvernement est contre ces amendements par cohérence.

Les amendements n°s 26 rectifié et 50 rectifié ne sont pas adoptés.

M. le président. – Amendement n°5, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Rédiger ainsi cet article :

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

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Amendement de coordination avec la suppression du monopole fiscal des lois financières à l'article premier. Il n'y a pas lieu de maintenir ce monopole pour la fiscalité locale.

M. le président. – Amendement identique n°44, présenté par M. Emorine, au nom de la commission de l'économie.

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

M. le président. – Amendement identique n°11, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

Mme Anne-Marie Payet au nom de la commission des affaires sociales. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement n°73, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Alinéa 3

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

2° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :

« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi permettant leur compensation ou leur financement.

M. Guy Fischer. – La solidarité collective repose largement sur les collectivités locales, et surtout les départements. Or, les règles de compensation sont très différentes selon qu'il s'agit de transfert,

d'élargissement ou de création de compétence. Ainsi, la généralisation du RSA a été qualifiée de simple extension de compétences des départements. Autant dire que la compensation n'a été que très partielle...

La création de l'APA et de la PCH n'ont pas non plus été associées à des transferts financiers.

Tout cela conduit à une asphyxie financière des départements, contraints de relever leurs impôts. Les présidents des conseils généraux jugent que la situation n'est pas tenable à terme.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Je demande une brève suspension de séance.

La séance, suspendue à 19 h 15, reprend à 19 h 20.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Défavorable à l'amendement n°73. Ma concision compense le temps mis à défendre l'amendement.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Le Gouvernement comprend le Sénat mais, par cohérence, est défavorable aux amendements identiques. L'amendement Fischer est très intéressant... et totalement hors sujet.

Les amendements identiques n°5, 11 et 44 sont adoptés.

L'amendement n°73 devient sans objet.

L'article 11 est adopté.

Article 12

M. le président. – Amendement n°55 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Au début de cet article

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... - Au premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution, après les mots : « les projets d'actes législatifs européens », sont insérés les mots : « , les projets de programme de stabilité chaque année au titre de la coordination économique des États membres de l'Union européenne ».

M. Bernard Vera. – Les projets de programme de pacte de stabilité doivent être l'objet de résolutions européennes comme les autres projets d'actes européens. Le Parlement doit pouvoir intervenir très en amont.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Défavorable : la procédure de l'article 88-4 doit respecter les prérogatives du Gouvernement en matière de négociation.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Défavorable.

L'amendement n°55 rectifié n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°56, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Alinéa 2

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

« Art. 88-8. - Le Gouvernement soumet chaque année au vote de l'Assemblée nationale et du Sénat, (le reste sans changement) »

II. - Alinéa 4

Supprimer cet alinéa.

M. Bernard Vera. – Les représentants du peuple doivent pouvoir se prononcer sur le projet de pacte de stabilité.

M. le président. – Amendement n°27 rectifié, présenté par M. Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

I. - Alinéa 2

Remplacer le mot :

transmet

par le mot :

soumet

II. - Alinéa 3

Remplacer les mots :

l'une des commissions permanentes

par les mots :

une ou plusieurs des commissions compétentes

M. Bernard Frimat. – Notre amendement est très proche de celui de la commission, les différences étant surtout rédactionnelles, sauf sur le dernier point, les termes de « commission permanente » excluant la commission des affaires européennes.

M. le président. – Amendement n°6, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

I. - Alinéa 2

Remplacer le mot :

transmet

par le mot :

soumet

II. - Alinéa 3

Remplacer les mots :

l'une des

par les mots :

une ou plusieurs

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Je préfère notre version... La commission des affaires

européennes, comme les autres, peut donner son avis.

M. le président. – Amendement n°12, présenté par M. Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

Alinéa 3

Remplacer les mots :

l'une des

par les mots :

une ou plusieurs

Mme Anne-Marie Payet au nom de la commission des affaires sociales. – Il est défendu.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – L'amendement n°56 irait contre les prérogatives du Gouvernement en matière de négociations internationales. Je préfère mon amendement à l'amendement n°27 rectifié. L'amendement n°12 sera satisfait par le nôtre.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Défavorable à l'amendement n°56, sagesse sur les autres.

L'amendement n°56 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°27 rectifié.

L'amendement n°6 est adopté.

L'amendement n°12 est satisfait.

M. le président. – Amendement n°34, présenté par M. Arthuis, au nom de la commission des finances.

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par les mots :

, qui peuvent proposer l'adoption d'une résolution sur le programme de stabilité mentionné à l'alinéa précédent, selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Nous souhaitons que l'appréciation puisse être plus nuancée que l'approbation ou le rejet : une procédure de résolution semble plus adaptée.

Cet amendement propose donc que l'avis puisse déboucher sur une proposition de résolution. De même que pour les résolutions européennes mentionnées à l'article 88-4 de la Constitution, desquelles elles se rapprochent par leur objet et pourront s'inspirer s'agissant de la procédure, les conditions d'élaboration de ces résolutions d'un type nouveau relèveraient du Règlement de chaque assemblée, qui serait libre de s'organiser selon ses souhaits.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Une résolution européenne vise à donner un avis sur des textes européens. Ce n'est pas la même chose qu'un

avis sur un texte transmis par le Gouvernement aux autorités européennes. On pourrait en venir à handicaper le Gouvernement dans les négociations européennes. Cet amendement trouble l'équilibre délicat de l'article 34-1 de la Constitution. Retrait ou avis très défavorable.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Le terme de « résolution » a un sens bien précis dans l'article 34-1 de la Constitution. Peut-être serait-il préférable de retirer votre amendement, la longue navette qui se prépare pourrait être de nature à vous donner satisfaction. Je m'engage à ce que le Gouvernement travaille avec vous à une rédaction satisfaisante.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Si rendez-vous est pris en deuxième lecture, je veux bien retirer l'amendement. Je fais au garde des sceaux une confiance pleine et entière.

L'amendement n°34 est retiré.

L'article 12, modifié, est adopté.

Article 13

L'amendement n°35 est retiré.

L'article 13 est adopté.

Intitulé du projet de loi constitutionnelle

M. le président. – Amendement n°28 rectifié, présenté par M. Marc et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Rédiger ainsi l'intitulé de ce projet de loi :

Projet de loi constitutionnelle relatif à la communication gouvernementale sur l'équilibre des finances publiques

M. François Marc. – J'anticipe sur mes explications de vote... Diderot a écrit : « l'habitude de la sagesse dispense presque toujours de la vertu ». Le Gouvernement a-t-il fait preuve de sagesse budgétaire ? Évidemment non. Le mal français en la matière, c'est la perte de substance de la ressource fiscale. Le Gouvernement s'est-il converti subitement à la vertu ? De fait s'annonce un collectif qui déléstera l'ISF et nos finances de près de 2 milliards de recettes.

M. Guy Fischer. – Dès la semaine prochaine !

M. François Marc. – Ce texte d'habillage ne peut être pris au sérieux.

M. Bernard Frimat. – Imparable !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Merci de cette contribution humoristique.

M. Jean-Claude Frécon. – Humour corrézien ! (*Sourires*)

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – En Seine-et-Marne aussi on a le sens de l'humour.

Mme Nicole Bricq. – Et en Bretagne !

M. Jean-Jacques Hiest, *rapporteur*. – L'avis, bien sûr, est défavorable.

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. – Même avis.

L'amendement n°28 rectifié n'est pas adopté.

Vote sur l'ensemble

M. Jean-Pierre Bel. – Le groupe socialiste juge sévèrement cette initiative. Mes collègues ont clairement exprimé nos réserves. Notre loi fondamentale devient le support d'une opération agitée et partisane. Car la seule question qui compte, c'est la situation de nos finances publiques. Ce texte n'apportera aucune solution concrète aux dérives ni à l'absence de volonté politique. La Cour des comptes rappelle qu'aucune règle n'a empêché la dégradation des finances publiques constatée ces dernières années, soulignant que les pays qui ont le mieux traversé la crise n'en ont pas eu besoin...

Avez-vous respecté la règle vertueuse que vous voulez imposer aujourd'hui ? Vous jouez aux pompiers pyromanes : cela ne masquera pas l'échec de votre politique ni les conséquences financières de vos cadeaux fiscaux. Cet hémicycle n'est pas le lieu d'une « histoire des mécanismes financiers racontés aux enfants ».

Votre texte, au passage, bride totalement le droit d'initiative des parlementaires. Plein d'arrière-pensées, il n'est rien d'autre qu'une tentative de diversion, pour détourner l'attention de vos échecs successifs vers le soi-disant laxisme de la gauche, une gauche qui a pourtant été vertueuse en son temps et gère sérieusement les collectivités territoriales. Il faut dire que depuis quelque temps, le Gouvernement est dans la repentance mal assumée ; il vient enfin d'en finir avec le bouclier fiscal, mesure pourtant emblématique du quinquennat.

Nous n'avons pas de leçon à recevoir et ne nous prêterons pas à ce jeu de dupes. Nous nous opposerons à ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. le président. – Je vous appelle à la concision.

M. Jean Desessard. – Nous n'abusons pas de notre droit de parole !

M. Guy Fischer. – Notre groupe votera contre ce texte : nous refusons d'intégrer à notre Constitution cette camisole financière qui n'est rien d'autre que soumission aux règles d'orthodoxie budgétaires chères à la Commission européenne. Règle d'or de pur affichage, au reste, puisque dès la semaine prochaine, la loi de finances rectificative aggravera le déficit de près de 2 milliards par allègement de l'ISF. Ah ! Les cadeaux aux grandes fortunes ne manquent pas dans la hotte du bon président Sarkozy, qui se payent du démantèlement de nos services publics et

de notre protection sociale. Il manque à l'appel 100 milliards d'euros. Nous refusons que l'austérité ait désormais valeur constitutionnelle.

Il est inacceptable, pour les parlementaires, de voir brider leur droit d'amendement, comme pour la démocratie de voir une majorité entraver l'action de celle qui lui aurait succédé. Le suffrage universel doit rester une valeur cardinale de la République. Nous contestons cette mise sous tutelle du Parlement comme la confirmation du Conseil constitutionnel en gardien de l'orthodoxie budgétaire libérale. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce texte. (*Applaudissements à gauche*)

M. François Fortassin. – Je ferai court : la majorité du groupe RDSE et tous les radicaux de gauche en son sein s'opposeront à ce texte, qui n'est rien d'autre qu'un numéro d'illusionnisme que nous sert le Gouvernement. La vertu, une fois déclarée, deviendrait donc la règle générale ? Vous prenez l'hémicycle pour un couvent ? (*Sourires*) Vous êtes souriant, monsieur le ministre, mais n'est-ce pas l'effet de l'autisme ? Vous êtes resté sourd à toutes nos propositions.

Ce texte, qui marque la volonté de corseter le Parlement, n'est pas acceptable, pas plus que la mise en cause du rôle du Sénat ni de la décentralisation. Ne comptez pas sur nous pour vous laisser faire ! (*Applaudissements à gauche*)

M. Christian Cointat. – C'est seulement par solidarité et non par conviction que j'ai voté les articles de ce texte. Je me méfie des marches forcées vers la vertu, qui ne font que prouver qu'elle n'est pas naturelle. Je crois davantage au courage et à la responsabilité. Comme l'a écrit Rivarol, « tout doit être à proportion, y compris la vertu ». Je ne voterai pas contre ce texte. Faute d'être convaincu, je m'abstiendrai.

M. Jean Desessard. – Le Gouvernement, qui a alimenté la dette à coups de mesures clientélistes, abandonne donc ses responsabilités pour s'en remettre à l'illusoire protection de la Constitution. Les finances sont-elles donc l'alpha et l'oméga de votre projet politique ? Que faites-vous du social, de l'environnement ? Sous le seul angle financier, le coût de l'inaction face au dérèglement climatique sera, selon le rapport Stern, de 5 500 milliards d'euros à l'échelle mondiale, soit 231 pour la France à proportion du PIB. Le temps joue contre nous. Il est crucial d'agir. S'il faut inscrire tous les risques dans la Constitution, pourquoi pas des lois-cadres de réduction des gaz à effet de serre ? Nos logiques sont incompatibles.

Votre vision est étriquée, rétrograde, archaïque. Elle vous empêche de saisir la complexité du monde ; de comprendre qu'on ne sort d'une crise systémique qu'avec un projet de société global, pas seulement financier ; de comprendre que réduire la dette en défaisant les solidarités, c'est préparer une société de

tensions ; et qu'un jour ou l'autre la société se retourne contre l'oligarchie. Les révolutions arabes l'ont montré.

La finance n'est pas l'économie et l'économie n'est pas la politique.

Les sénateurs Verts voteront contre ce texte d'une efficacité virtuelle sur les déficits mais bien réelle quant à l'atteinte aux droits du Parlement.
(Applaudissements à gauche)

L'ensemble du projet de loi constitutionnelle, modifié, est mis aux voix par scrutin public de droit.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	339
Nombre de suffrages exprimés	331
Majorité absolue des suffrages exprimés	166
Pour l'adoption.....	180
Contre	151

Le Sénat a adopté.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. – Je remercie tous ceux qui ont participé à ce débat, et au premier chef le président Hiest. Un grand pas a été franchi ce soir puisque sur les trois volets de ce texte, deux ont été acceptés par le Sénat dans des termes assez proches de ceux de l'Assemblée nationale. Reste le « monopole fiscal », expression que je n'aime guère car c'est bien dans les lois de finances que se fixe l'équilibre des recettes et des dépenses.

Je ne doute pas qu'avec de la bonne volonté, et le Gouvernement n'en manque pas, nous parviendrons à un texte commun. (Applaudissements au centre et à droite)

M. François Zocchetto. – Je précise que M. Jarlier et Mme Goulet n'ont pas participé au scrutin.

Accord en CMP

M. le président. – J'informe le Sénat que la CMP chargée d'élaborer un texte sur le projet de loi relatif à l'exploitation du gaz de schiste est parvenue à un accord.

La séance est suspendue à 20 h 5.

*
* *

PRÉSIDENCE DE MME MONIQUE PAPON,
VICE-PRÉSIDENTE

La séance reprend à 22 h 15.

Nouvelle-Calédonie (Loi organique – Procédure accélérée)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique modifiant l'article 121 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Discussion générale

Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer. – « Terre de parole, terre de partage ». La devise dont s'est dotée la Nouvelle-Calédonie vaut tous les discours. Culture de l'oralité, mais respect de la parole donnée aussi. En Nouvelle-Calédonie, l'État est d'abord le garant d'une réconciliation. Cette responsabilité, je la mesure chaque jour, et je sais combien elle pèse sur le Premier ministre et le président de la République.

Le Parlement partage avec le Gouvernement la responsabilité historique que les signataires des accords Matignon en 1988 et de Nouméa en 1998 nous ont confiée. Chaque année, le Premier ministre préside le comité des signataires.

Je suis allée cinq fois en Nouvelle-Calédonie depuis ma nomination en juin 2009. L'accord de Nouméa, auquel le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle, est la feuille de route du Gouvernement. Son esprit nous guide parce que, issu du consensus, il est animé par une volonté de le chercher toujours. Cet accord est une solution partielle, provisoire. Il appartient aux Néo-Calédoniens de le prolonger et à l'État de les y aider.

La crise que traverse le Gouvernement néo-calédonien depuis février 2011 est le symptôme que la démocratie y fonctionne. Cela n'interdit pas de chercher une solution juridique et politique au blocage, sans recourir à une dissolution qui exacerberait les tensions. D'où ce texte, qui se limite à réviser l'article 121 du statut.

Les entretiens du Premier ministre du 17 au 19 mai, ont confirmé que les forces politiques néo-calédoniennes souhaitent sortir ainsi de la crise actuelle.

Le législateur organique n'avait pas prévu que cet article 121 serait utilisé comme substitut à une motion de censure. Tel quel, il en fut fait usage à quatre reprises depuis 2002. Les forces néo-calédoniennes sont très attachées à ce dispositif qui leur apporte souplesse et respiration politique. Mais le détournement récent de l'article 121 crée de l'instabilité. Le Conseil d'État a parlé de « manœuvre ». Il faut donc conserver cet article tout en faisant en sorte qu'il ne puisse plus être détourné, avec un délai de carence de dix-huit mois.

L'élection du Gouvernement à la proportionnelle est une originalité du statut de la Nouvelle-Calédonie, issue de l'accord du 5 mai 1998. Il faut donc faire en sorte que la représentation équilibrée des forces politiques au sein du Gouvernement puisse être conservée après une crise politique. C'est à quoi s'emploie ce texte, qui prévoit, en outre, une disposition transitoire.

Lors des entretiens de Matignon, les groupes politiques néo-calédoniens dans leur ensemble l'ont accepté dans sa rédaction issue des préconisations du Conseil d'État, auquel je rends hommage pour la qualité de ses avis.

Le Gouvernement est très attaché à ce qu'il recueille un large accord des parlementaires.

Le travail du rapporteur est remarquable, mais je me permettrai de défendre deux amendements pour revenir à la rédaction initiale. Des groupes qui cherchent l'obstruction à tout prix y parviendront toujours. La réponse à de telles crises est politique avant d'être juridique.

Nous sommes décidés à honorer l'œuvre commune engagée avec les accords de Matignon et poursuivis avec ceux de Nouméa. Elle fait honneur à la France ! *(Applaudissements au centre et à droite)*

M. Christian Cointat, rapporteur de la commission des lois. – Les accords de Matignon et de Nouméa ont rendu possible un gouvernement collégial de la Nouvelle-Calédonie. Nous avons, avec M. Frimat, constaté que cette organisation était efficiente.

La collégialité, qui renvoie au « consensus néo-calédonien » est un élément fondateur des accords de Matignon et de Nouméa.

L'article 121 de la loi organique, qui tend à perpétuer cette collégialité, a été détourné. Le Congrès a donc adopté le 1^{er} avril 2011 une résolution demandant au Parlement de modifier cet article pour sortir de la crise. Le Gouvernement a donné suite à cette demande.

Votre rapporteur a mené des auditions pour s'assurer que ce projet de loi correspondait bien à la volonté des Néo-Calédoniens. Le problème était surgi de la question du drapeau qui, comme la devise et l'hymne, devait être commun. On en est venu à souhaiter que le drapeau tricolore et celui du FLNKS soient déployés côte à côte, dans l'esprit de la poignée de main Lafleur-Tjibaou. Mais cette solution ne fait pas l'unanimité, au point que le drapeau du FLNKS n'était pas élevé dans trois communes du sud. D'où ont suivi, après une première démission de protestation, les démissions collectives à répétition des membres de Calédonie Ensemble, pour susciter de nouvelles élections. La situation est ainsi devenue très préoccupante.

D'autant que le transfert des compétences ne peut se faire avec un gouvernement dont l'action se limite à expédier les affaires courantes.

Les démissions répétées de cette année sont un détournement manifeste de l'article 121, qui n'a de sens qu'avec l'article 95 sur la motion de censure, lequel n'aurait aucun sens si la minorité peut faire tomber le Gouvernement par sa seule démission. Il faut protéger la minorité mais aussi le fait majoritaire.

Ce projet de loi organique récrit donc l'article 121 de manière à empêcher que des démissions collectives répétées fassent obstacle à l'exercice des prérogatives gouvernementales.

La commission des lois approuve largement le dispositif proposé par le Gouvernement. Toutefois, il ne faudrait pas que, pour limiter les abus, on en vienne à altérer l'esprit des accords de Nouméa. N'incitons pas à la débauche une fois tous les dix-huit mois ! La voie normale pour renverser un gouvernement doit rester la motion de censure.

Avec les aménagements qu'elle a prévus, votre commission propose l'adoption de ce texte.

M. Bernard Frimat. – Sur ce sujet difficile, il ne faut jamais oublier de se replacer dans une perspective historique. Si l'on ne connaît pas l'histoire, on ne peut rien comprendre, disais-je à mes étudiants.

Avec M. Cointat, nous nous sommes rendus en Nouvelle-Calédonie. À Ouvéa, nous avons déposé deux gerbes, une à la gendarmerie, une autre pour les victimes canaques. Ces jeunes hommes avaient leur histoire à construire, et elle s'est terminée par leur mort, à Ouvéa. Avec ce geste, nous avons le sentiment de représenter la République dans ce qu'elle a de plus généreux.

La Nouvelle-Calédonie a cette caractéristique d'être, au Sénat, notre bien commun à tous : nous voulons y préserver la paix. Comment oublier le rôle joué par les Premiers ministres Rocard et Jospin dans les accords de Matignon et de Nouméa, en y associant M. Le Penec ? Les différences étaient grandes entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur. Je sais gré au Gouvernement d'aujourd'hui, que je combats pourtant avec une sévérité constante, d'avoir été ferme dans l'application de ces accords. Cette fidélité aux accords originaux nous donne la possibilité de trouver un point d'accord.

Nous savons qu'après la période 2014-2018 des transferts de compétences, se posera la question des transferts régaliens, vers l'indépendance ou non. Ce débat est devant nous. Nul ne peut le préempter. Plus on se rapproche de cette échéance, plus la pesanteur de la question s'exerce sur les comportements et explique cette instabilité récente, ce détournement de procédure, qui instrumentalise le principe de collégialité, fait pour éviter que la majorité n'écrase la minorité.

On voit aujourd'hui que sans que le peuple ait été consulté, il y a un changement d'alliances entre les groupes du Congrès.

Un gouvernement a été élu la semaine dernière, et se pose le problème de la réalité de la collégialité. Aux Calédoniens de prouver qu'ils sont capables de faire vivre la collégialité -ce n'est pas une question qui appelle une simple réponse institutionnelle.

Nous soutiendrons la position de la commission des lois. L'article 121 ne doit pas devenir une machine à renverser le Gouvernement. Le moyen peut certes être détourné si telle est la volonté des différents acteurs...

Les légères amodiations de la commission des lois s'inscrivent bien dans l'esprit des accords de Nouméa. Sachons distinguer le fond politique de ce qui peut être un prétexte. La question du drapeau, qui a été instrumentalisée, doit être relativisée. Le drapeau de la République n'est pas celui d'un camp. La recherche d'un drapeau commun est une étape vers laquelle il faudra aller. On verra à l'épreuve des faits ce qu'il en sera, entre alliances et arrangements politiques. Le débat sur le drapeau peut servir à scléroser les camps. Nous reconnaissons aux Néo-Calédoniens la maîtrise de leur destin, hors toute perspective néocoloniale, dans le respect de tous les habitants de l'archipel. Puisse l'esprit des accords de Matignon et de Nouméa, notre bien commun, continuer de souffler !

Tel est l'esprit dans lequel nous voterons ce texte. *(Applaudissements unanimes)*

M. Denis Detcheverry. – Après la Polynésie, le Sénat est saisi, pour la Nouvelle-Calédonie, de la même problématique de l'instabilité gouvernementale. La gouvernance n'est pas une fin en soi mais un outil ! La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un régime juridique unique, avec un titre propre dans la Constitution.

La population canaque est le groupe majoritaire, avec 40 % des habitants, tandis que celle d'origine européenne en rassemble 30 %. Les grandes réformes économiques engagées depuis une quinzaine d'années mettent l'archipel sur un chemin vertueux grâce au cobalt et au nickel. La Nouvelle-Calédonie a désormais un PIB par habitant supérieur même à celui de l'Australie !

La querelle du drapeau a fait voler en éclats le consensus et conduit aux démissions à répétition de membres du Congrès. Le pacte politique, si long à se construire, doit être préservé.

Après quatre mois de crise, les incertitudes persistent pour le nouveau gouvernement. Le recours porté devant le Conseil d'État incite à s'interroger sur la volonté des requérants de construire un destin commun.

La querelle des drapeaux m'apparaît comme étroitement politicienne. Je ne suis pas convaincu que la paralysie du Congrès depuis février soit le meilleur

moyen pour l'île de poursuivre son développement. Il faut mettre fin à ces gesticulations contraires à l'intérêt général.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 121 suffira-t-elle ? Le calendrier des transferts de compétences aura du mal à être tenu dans les délais... Subsistent des problèmes de compensation financière de ces transferts. Il faudra encore beaucoup de travail.

Le groupe du RDSE, confiant dans l'esprit de responsabilité des élus néo-calédoniens, votera ce texte. *(Applaudissements)*

M. Guy Fischer. – Je loue le travail de nos collègues Cointat et Frimat. Nous savons combien il importe de ne pas subvertir des outils juridiques à des fins personnelles et contre l'intérêt général. La Nouvelle-Calédonie, possession française depuis 1853, est profondément marquée par l'histoire. Les mouvements de population successifs en ont composé la diversité. L'opposition entre autochtones et allochtones a nourri des troubles sociaux, alimentés par la code de l'indigénat, qui, niant l'identité canaque, a mené l'île de statut en statut, conduite ensuite au fil des variations gouvernementales.

Les accords de Matignon et de Nouméa ont reconnu la spécificité canaque tout en maintenant le statut de l'archipel. Hélas, l'article 121 a rendu possible un usage minoritaire pour renverser le Gouvernement. Le groupe Calédonie Ensemble a fait un usage malveillant de ce détournement pour imposer une dissolution du Congrès. Le Conseil d'État a lui-même dénoncé une « manœuvre électorale ». Il nous appartenait de réagir. La modification proposée est indispensable et nous la voterons.

En 2014 aura lieu le scrutin d'autodétermination, ce qui est une bonne chose car au cours de son histoire la Nouvelle-Calédonie a rarement eu la liberté de choisir.

Puisse cette réforme apporter la stabilité aux Néo-Calédoniens ! Bien sûr, nous voterons ce texte. *(Applaudissements)*

M. Simon Loueckhote. – Je remercie les quelques collègues présents ce soir...

M. Charles Revet. – C'est normal !

M. Simon Loueckhote. – ...pour adopter ce petit texte, qui aura de grandes conséquences pour la Nouvelle-Calédonie. Les membres démissionnaires du Gouvernement reprochaient à trois communes du sud de n'avoir pas hissé le drapeau indépendantiste. Les démissions se sont répétées, installant la Nouvelle-Calédonie dans l'instabilité institutionnelle.

Les Néo-Calédoniens sont inquiets. Même si la situation n'est pas comparable à celle de nos années sombres, elle n'est pas sans conséquences : il y faut une solution, juridique et politique.

Lors de votre visite, chacun a pu, madame la ministre, apprécier votre capacité d'écoute. Vous avez compris qu'un simple bricolage de la loi organique ne suffirait pas à sortir de la crise et préserver les accords de Nouméa. J'ai apprécié, ensuite, l'effort de consensus et la capacité d'écoute du Premier ministre. Les partenaires à l'accord de Nouméa savent protéger l'essentiel pour préserver l'accord et bâtir un avenir partagé. C'est dans cet esprit que le Premier ministre réunira en juillet le comité des signataires pour poursuivre cette œuvre historique.

En attendant, cette révision de l'article 121 semblait nécessaire, pour préserver le droit des minorités : j'y adhère. L'idée a fait son chemin, les forces politiques ayant été consultées. L'article 121 n'a pas été conçu pour bloquer les institutions en faisant tomber le Gouvernement. La démission en bloc ne saurait se substituer à la motion de censure. L'usage détourné de cet article crée des effets pervers : il faut le modifier, tout en préservant les principes de collégialité et de proportionnalité propres à l'accord de Nouméa.

Le délai de dix-huit mois que l'on se propose ici de fixer entre deux possibilités de démission collective y pourvoit, en même temps que l'impossibilité de démission complète d'une liste participant de la collégialité.

Mais cette solution juridique ne suffira pas à elle seule : il faudra trouver un consensus politique. Attention, en effet, à la politisation du droit, comme à la constitutionnalisation du politique !

Pour l'heure, on peut se satisfaire de ce texte, sachant que la collégialité doit être préservée à tout prix. Je me félicite de l'esprit d'apaisement dont le Gouvernement a su faire preuve, pour sortir de la crise par le haut. (*Applaudissements*)

M. Robert Laufoaulu. – Merci au rapporteur et à M. Frimat qui ont parfaitement réussi dans leur mission difficile. Le Sénat aidera ainsi la Nouvelle-Calédonie à poursuivre dans la voie de la compréhension, dont elle a tant besoin. Je me félicite du consensus sur cette réforme, fruit, hommage lui soit rendu, de l'action du Premier ministre et de la vôtre, madame la ministre.

Pour avoir vécu plus de la moitié de ma vie en Nouvelle-Calédonie -où Wallisiens et Futuniens sont 20 000, soit plus qu'à Wallis-et-Futuna- je forme le vœu que se poursuive dans la diversité, non dans la division, la recherche de son destin. De profondes fractures, la violence, la mort, se sont, au cours de l'histoire, abattues sur ce paradis. Mais des mains se sont tendues où on ne les attendait point, et la recherche d'un avenir commun a pu s'amorcer avant que l'on ne glisse vers l'enfer.

La machine, dans les derniers mois, s'était un peu grippée. Heureusement, la raison l'a emporté. Je souhaite que cette révision de l'article 121 aide la Nouvelle-Calédonie à renouer avec la sérénité.

Ma reconnaissance va aux signataires des accords de Matignon et de Nouméa d'avoir ouvert la voie d'une destinée commune. Je souhaite qu'elle chemine en tenant compte du respect de l'environnement et du développement durable. Les fruits des riches territoires doivent aller avant tout à ceux qui les peuplent. Attention, à cet égard, à la présence massive d'un habitat insalubre proliférant. Je sais que les responsables de l'île s'appliquent à y remédier.

La Nouvelle-Calédonie, ce sont les richesses minières, mais aussi celles de ses paysages. Le temps où l'exploitation minière les massacrait sans merci est heureusement révolu. Nous allons, avec espoir et enthousiasme, vers une Nouvelle-Calédonie forte et unie. (*Applaudissements à droite*)

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Article premier

Mme la présidente. – Amendement n°1, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 3

Supprimer les mots :

ou lorsque les membres d'une liste présentent simultanément leur démission en cas d'atteinte au principe de collégialité,

Mme Marie-Luce Penchard, ministre. – La modification apportée par la commission des lois ne nous convient pas, car elle pose comme condition de démission collective l'atteinte au principe de collégialité.

Mme la présidente. – Amendement n°3, présenté par M. Cointat, au nom de la commission.

Alinéa 3

Remplacer les mots :

leur démission en cas d'atteinte au principe de collégialité

par les mots :

une démission motivée

M. Christian Cointat, rapporteur. – L'article 95 du statut forme un tout avec l'article 210 sur la composition du Gouvernement et l'article 121. Si l'on apporte davantage de précisions, évitons que les termes juridiques portent à confusion : d'où notre idée d'insister sur l'élément essentiel, la motivation de la démission, qui rend les démissionnaires comptables devant les citoyens.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre. – Dès lors que le rapporteur renonce au principe de collégialité, je retire mon amendement au profit du sien.

L'amendement n°1 est retiré.

M. Bernard Frimat. – Le principe de collégialité est essentiel dans le fonctionnement des institutions néo-calédoniennes. La formulation du rapporteur constitue une avancée démocratique.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre. – Je ne suis pas contre le principe de collégialité mais contre le déplacement du terme.

L'amendement n°3 est adopté.

M. Charles Revet. – C'est l'unanimité ! Un bon travail parlementaire.

Mme la présidente. – Amendement n°2, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 5, avant-dernière et dernière phrases

Remplacer ces phrases par une phrase ainsi rédigée :

Pour l'application des dispositions de la présente section faisant référence à l'élection des membres du gouvernement, l'enregistrement de la nouvelle liste de représentants dans les conditions fixées au présent IV vaut enregistrement de la liste de candidats à l'élection des membres du gouvernement conformément à l'article 110.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre. – La commission des lois veut préciser que 48 heures après son enregistrement, la liste est réputée approuvée dans le cas où elle n'aurait pas fait l'objet d'un recours devant la juridiction administrative. Cette modification n'apporte rien au projet de texte du Gouvernement.

En effet, le projet de texte renvoyait au quatrième alinéa de l'article 110 de la loi organique qui prévoit déjà que l'éligibilité d'un candidat peut être soumise à l'appréciation du tribunal administratif par le Haut commissaire dans les 48 heures du dépôt de la liste. S'il ne forme pas dans ce délai un recours, la liste est réputée approuvée.

La commission laisse penser que le recours au quatrième alinéa de l'article 110 n'intervient qu'après saisine du tribunal administratif. D'où cet amendement.

Mme la présidente. – Sous-amendement n°4 à l'amendement n°2 du Gouvernement, présenté par M. Cointat, au nom de la commission.

Dernier alinéa de l'amendement n° 2

Remplacer le mot :

représentants

par le mot :

candidats

et les mots :

vaut enregistrement

par les mots :

vaut adoption

M. Christian Cointat, rapporteur. – Me gênait, dans le texte du Gouvernement, le fait que le statut ne soit pas mentionné, qu'il soit fait référence à un enregistrement qui n'existe pas, et que ne soit rien précisé quant à la validation de la liste. Dès lors que toutes les sensibilités sont représentées, l'élection détermine le nombre de sièges et les noms des élus. Il faut donc que ce soit la composante concernée qui propose sa liste, soumise au contrôle de légalité. Mais encore faut-il que cette liste soit valide.

Dès lors que Mme la ministre accepte nos deux changements de termes, nous pouvons nous rallier à son texte.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre. – J'accepte le sous-amendement.

M. Bernard Frimat. – La solution me convient. La rédaction initiale, qui prévoyait que « l'enregistrement valant enregistrement » était optimisable... (*Sourires*)

Je me réjouis de cette solution consensuelle.

Mme Annie David. – C'est peut-être inhabituel, mais nous suivons le rapporteur et lui faisons confiance quant au respect de l'esprit qui avait animé la commission. Nous voterons l'amendement sous-amendé.

Le sous-amendement n°4 est adopté.

L'amendement n°2, sous-amendé, est adopté.

L'article premier, modifié, est adopté.

Article 2

L'article 2 est adopté.

Intervention sur l'ensemble

Mme Anne-Marie Payet. – Depuis plusieurs semaines, notre assemblée travaille à des textes visant à assurer une plus grande stabilité outre-mer. Ce texte s'inscrit dans cette logique, qui actualise la loi organique de 1999 sans mettre en cause les principes de collégialité et de proportionnalité définis dans l'accord de Nouméa.

Je salue le travail de la commission des lois et de son excellent rapporteur, qui a compris le caractère fondamental du principe de collégialité pour la Nouvelle-Calédonie. (*Applaudissements*)

Le projet de loi organique est mis aux voix par scrutin public de droit.

Mme la présidente. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	337
Nombre de suffrages exprimés.....	336
Majorité absolue des suffrages exprimés	169

Pour l'adoption..... 336
Contre 0

Le Sénat a adopté.

(Applaudissements)

Prochaine séance demain, jeudi 16 juin 2011, à 9 h 30.

La séance est levée à 23 h 55.

René-André Fabre,

Directeur

Direction des comptes rendus analytiques

ORDRE DU JOUR

du jeudi 16 juin 2011

Séance publique

À 9 HEURES 30, 14 HEURES 30 ET LE SOIR

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relatif à la restauration du patrimoine architectural de la ville de L'Aquila (Procédure accélérée) (n° 534, 2010-2011).

Rapport de Mme Bernadette Dupont, fait au nom de la commission des affaires étrangères (n° 606, 2010-2011).

Texte de la commission (n° 607, 2010-2011).

Deuxième lecture du projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge (n° 566, 2010-2011).

Rapport de M. Jean-Louis Lorrain, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 589, 2010-2011).

Texte de la commission (n° 590, 2010-2011).