

Mercredi 20 Octobre 2010

Daniel GARRIGUE convainc le Gouvernement d'associer le Parlement à la nouvelle procédure du « semestre européen » (coordination des budgets nationaux)

Article 12

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue, inscrit sur l'article.

M. Daniel Garrigue. Les dispositions de l'article 12 portent sur la mise en œuvre de la programmation mais elles comportent une lacune importante car elles ne prennent pas en compte la nouvelle procédure du semestre européen instituée par la décision du conseil ECOFIN du 7 septembre 2010, qui vise à donner un cadre aux procédures budgétaires nationales et à les coordonner.

Les programmes de stabilité, créés en 1997, étaient restés relativement confidentiels. Le conseil ECOFIN souhaite manifestement leur donner une vigueur beaucoup plus grande à travers cette nouvelle procédure qui soulève toutefois deux problèmes.

D'une part, si l'on peut se féliciter que cette initiative vienne compléter une part manquante du traité de Maastricht en matière de gouvernement économique et de coordination des politiques budgétaires, on doit s'interroger sur ses conséquences au regard de la souveraineté des États et des Parlements nationaux.

D'autre part, des questions de forme se posent car ce semestre européen est fondé sur des catégories juridiques issues du droit anglo-saxon. Ainsi est-il question d'*advice*, qui se situe entre conseil et recommandation, ou encore, pour les programmes présentés par les États, de l'*assessment* auquel devra se livrer la Commission, qui se situe entre estimation et évaluation. À l'évidence, derrière ses termes, se profile une procédure beaucoup plus comminatoire qu'elle n'en a l'air.

Il est nécessaire, si nous voulons préserver la souveraineté du Parlement, que nous puissions introduire dans notre procédure des dispositions lui permettant d'être informé et de faire valoir son point de vue.

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 2.

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. François Baroin, *ministre du budget*. Favorable.

(L'amendement n° 2 est adopté.)

(L'article 12, amendé, est adopté.)

Après l'article 12

Mme la présidente. Je suis saisie d'un amendement n° 1.

La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Cet amendement tend à établir une articulation entre la nouvelle procédure du semestre européen et la procédure budgétaire de notre Parlement en prévoyant que, dès que les avis et recommandations stratégiques établis par le Conseil européen – présentés en mars – sont connus, le Gouvernement en donne communication au Parlement. Il prévoit également que les programmes de stabilité feront l'objet d'un rapport déposé devant le Parlement.

En réalité, il serait même souhaitable d'aller un peu plus loin et que le Parlement se prononce sur le programme de stabilité. Dans notre règlement, l'article 151-3 permet à la commission des affaires européennes de se saisir de tout document émanant de la Commission européenne, notamment des recommandations stratégiques du Conseil européen.

Dès lors, la commission des affaires européennes pourrait adopter une proposition de résolution qui serait transmise à la commission des finances, laquelle saisiserait elle-même le Parlement dans son ensemble de sorte que nous ayons en séance publique un débat sur ces programmes de stabilité, appelés à prendre une importance considérable, et, si possible, un vote sur une proposition de résolution, qui laisserait le Gouvernement libre.

Ce serait un moyen de respecter la souveraineté budgétaire du Parlement.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Tout d'abord, je voudrais remercier M. Garrigue de son amendement qui pose la question de l'articulation de nos lois de programmation pluriannuelle avec les programmes de stabilité et l'élément nouveau que constitue le semestre européen.

Nous nous sommes interrogés longuement sur cette question à la commission des finances et, comme vous allez le voir quand nous aborderons la discussion de l'amendement du Gouvernement, nous avons abouti à une première idée, liée aux travaux menés au sein du groupe de travail Camdessus auquel Jérôme Cahuzac et moi-même participons. Il s'agirait de remplacer le débat d'orientation budgétaire, qui a généralement lieu à la fin du mois de juin, par un vote sur la loi de programmation, qui vaudrait en même temps vote sur le programme de stabilité.

Les deux exercices se ressemblent. Chaque année, généralement à la fin du deuxième semestre – en 2010, toutefois, cela a été en février –, le Gouvernement envoie à Bruxelles des engagements pluriannuels sur les finances publiques. Jusqu'à présent, cela a été un acte quasi-clandestin. Le Parlement n'a jamais eu à prendre position sur ces programmes de stabilité qui constituent pourtant un élément très important du point de vue politique.

M. Michel Bouvard. C'est difficilement explicable du point de vue démocratique. Il y a un déficit.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Ces programmes de stabilité consistent pourtant en une programmation quadriennale des finances publiques qui ressemble tout de même beaucoup à notre loi de programmation.

Avec Daniel Garrigue, qui est également membre de la commission des affaires européennes...

M. Daniel Garrigue. J'en ai été éjecté !

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Pardon ! Avec Daniel Garrigue, donc, qui garde une connaissance très précise de la procédure européenne, nous nous interrogeons sur la manière d'articuler le mieux possible programme de stabilité et loi de programmation.

Par ailleurs, comme la procédure du semestre européen prévoit que la Commission rédige un rapport sur les programmes de stabilité ensuite repris par le conseil ECOFIN, il nous paraît indispensable que le Parlement soit saisi en amont.

M. François Goulard. Bien sûr !

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Comme vient de le souligner à juste titre Daniel Garrigue, l'idéal serait, monsieur le ministre, que vous nous proposiez une procédure prévoyant avant la fin du mois d'avril, date à laquelle le Gouvernement doit transmettre le programme de stabilité aux autorités européennes, un débat au Parlement suivi par un vote, dans le cadre de l'article 151, alinéa 1, comme cela a été le cas pour le débat d'orientation budgétaire cette année, ou dans un autre cadre.

Nous disposerions alors d'une procédure bien adaptée, d'autant que ce débat serait suivi à la fin du mois juin par le débat d'orientation budgétaire qui pourrait prendre en compte le rapport de la Commission, présenté au début du mois de juillet au conseil ECOFIN, qui constitue la vraie instance politique en ce domaine.

Il me semblerait très utile que, cet après-midi, nous mettions au point ce dispositif, monsieur le ministre, car nous devons l'utiliser dès l'année prochaine, ce qui suppose que nous parvenions à un accord rapidement.

M. François Goulard. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. François Baroin, *ministre du budget*. Nous sommes au cœur d'un sujet très important, qui se situe dans la continuité de ce que nous avons tenté de faire avant l'été lors du débat d'orientation des finances publiques à l'issue duquel, pour la première fois, la représentation nationale a été appelée à voter sur la base d'un engagement.

Toutefois, nous pouvons reconnaître ensemble que cela n'a pas été pleinement satisfaisant car il a été demandé à la représentation nationale de s'exprimer, pour partie, sur un programme que le Gouvernement avait adressé à la Commission européenne au début du printemps.

Toujours est-il que le Gouvernement a voulu ainsi manifester sa volonté d'associer pleinement le Parlement à la position française défendue ensuite par ses représentants auprès de la Commission.

Le semestre européen fait l'objet d'un consensus : nous devons nous y adapter.

Je veux remercier la commission des finances et son rapporteur général d'avoir offert une solution en permettant au Gouvernement de trouver la bonne fenêtre de tir. Cette fenêtre était pourtant étroite car le programme de stabilité, que nous aurons à transmettre à Bruxelles à la fin du mois d'avril, devra incorporer les données statistiques de l'INSEE dont nous ne disposerons qu'au 1^{er} avril. Cela signifie que c'est seulement autour du 15 avril que le Gouvernement pourrait exposer devant le Parlement la position française, ce qui laisserait la possibilité à la loi de programmation des finances publiques, élaborée à la fin du mois de mai, de prendre en compte ces documents.

Il reviendrait ensuite au Gouvernement, selon les circonstances, de donner rendez-vous à la représentation nationale soit pour revoir la loi de programmation, selon les évolutions observées, soit pour élaborer un calendrier là encore en partage.

C'est le sens de l'amendement du Gouvernement qui sera présenté dans quelques instants. Nous sommes parvenus à un consensus sur le principe d'un débat autour du 15 avril. Ainsi le Parlement sera informé – ce qui est la moindre des choses – avant même que le Gouvernement ne fasse part de ses positions à Bruxelles. Ce débat sera suivi d'un deuxième rendez-vous en juillet, au cours du débat d'orientation des finances publiques qui permettra de prendre la mesure des évolutions. Enfin, au début du mois d'octobre, nous ferons le point ensemble.

Cela permet d'éviter un écueil que je souhaitais ardemment contourner, à savoir altérer la sincérité et la puissance des lois de programmation. Prendre l'engagement de les revisiter de manière régulière donne moins d'impact à des lois qui portent tout de même sur quatre années.

Voilà pourquoi j'estime que l'amendement présenté par le Gouvernement constitue une juste synthèse des positions défendues par la commission des finances.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. À ce stade, nous ne pouvons nous contenter de l'amendement de suppression de l'article 12 *bis* que propose le Gouvernement. Il est essentiel que nous adoptions un minimum de dispositions pour organiser l'articulation de notre procédure avec le semestre européen.

Dans mon amendement, le I pose l'obligation faite au Gouvernement de donner communication au Parlement des avis et recommandations stratégiques du Conseil, ce qui me paraît être un minimum. Cela peut permettre à notre assemblée de mettre en œuvre la procédure prévue au nouvel article 151-2, alinéa 3, du règlement qui permet à la commission des affaires européennes de présenter un rapport sur tout document européen et de déposer éventuellement une proposition de résolution.

Le II, je le reconnais, n'a pas beaucoup d'utilité.

En revanche, le III est important puisqu'il prévoit que les programmes de stabilité fassent l'objet d'un rapport déposé devant le Parlement. La procédure engagée par la commission des affaires européennes pourrait porter à la fois sur l'avis venant du Conseil et sur la réponse à cet avis, autrement dit le programme de stabilité.

Dans le IV, il est prévu que le Gouvernement propose au Parlement les conditions permettant de l'associer, le plus en amont possible, aux différentes phases du nouveau code de conduite européen. Sur ce point, j'estime qu'il est nécessaire de préciser la procédure.

Il importe de fixer un minimum de règles dès maintenant puisque celles-ci auront à s'appliquer dès le début de l'année 2011.

Mme la présidente. Pour la clarté de nos débats, monsieur Garrigue, dois-je comprendre que vous proposez une rectification de votre amendement visant à supprimer le II ?

M. Daniel Garrigue. Il y a deux solutions, madame la présidente : soit une rectification avec la suppression du II ; soit un vote par division, en application de l'article 63, alinéa 3, du règlement.

Mme la présidente. La première solution me semble la plus simple.

La parole est à M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Ce sujet est fondamental et mériterait qu'on y consacre un peu de temps, comme nous avons pu le faire en commission.

Comme l'a fort justement souligné le rapporteur général, ces programmations à moyen terme, qui relèvent d'un engagement international, sont transmises par le Gouvernement à la Commission européenne sans jamais être débattues devant notre Parlement. Elles ont pourtant une évidente relation avec l'exercice qui consiste à élaborer une programmation triennale.

La bonne démarche, c'est donc celle que suggère le rapporteur général. L'idéal serait effectivement que cette orientation fasse l'objet d'un débat avant d'être transmise à Bruxelles et qu'ensuite, dans le cadre du semestre européen, un nouveau débat suivi d'un vote conduise, comme le propose l'article 12 *bis* adopté par notre commission, à une programmation pluriannuelle qui ait un sens.

Nous sommes en train de faire un exercice qui va être partiellement déconnecté de l'exercice européen. Les engagements qui sont pris à l'égard de nos partenaires européens ont quand même un sens. Si l'on veut avoir une vraie coordination des politiques économiques, il faut que ces engagements aient la force d'un débat au Parlement. Cela mérite une réflexion un peu plus approfondie que ce que nous avons entendu de la part du ministre et que l'amendement de suppression de l'article 12 *bis*.

L'amendement de M. Garrigue présente l'avantage d'apporter un certain nombre de solutions. Il n'y a aucune raison de supprimer l'article 12 *bis*. Il faudrait se doter d'un calendrier qui ait un sens pour ne pas faire des exercices complètement contradictoires. Imaginez que quatre ou cinq mois après avoir transmis à l'Europe les grandes orientations budgétaires, le Gouvernement se mette à les changer radicalement. Quel sens cela aurait-il ? Nous devons mettre de la cohérence dans nos travaux.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. À ce stade, j'éprouve quelque réserve à introduire dans cette loi de programmation des éléments définissant la procédure à suivre pour le programme de stabilité, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, le semestre européen est une décision toute récente. Les différents pays de l'Union européenne concernés par le programme de stabilité de la zone euro sont en train de réfléchir à la manière dont ils vont articuler leurs procédures budgétaires nationales avec ce semestre européen. Le point essentiel, monsieur Garrigue, c'est que le ministre s'engage dès maintenant à ce que nous ayons un débat, éventuellement suivi d'un vote,...

M. François Goulard. Oui, il faut un vote.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. ...sur le programme de stabilité qui va être transmis à Bruxelles au mois d'avril. Je souhaite qu'il confirme cet engagement.

Introduire dès maintenant des dispositions sur une procédure qu'on ne maîtrise pas encore correctement ne me paraît pas propice à une rédaction de bonne qualité de la loi. Dans les prochains mois, une coordination entre les différentes procédures budgétaires nationales va se mettre en place. Je préfère donc que l'on attende quelques mois que les choses se stabilisent pour intégrer les différents éléments dont on aura besoin dans les lois de programmation pluriannuelles.

L'essentiel, je le répète, c'est que le Gouvernement s'engage à saisir le Parlement, qui aura à voter lorsqu'il transmettra le programme de stabilité au mois d'avril. C'est pour moi le point le plus important.

M. Pierre-Alain Muet et **M. Dominique Baert**. Nous sommes d'accord.

Mme la présidente. La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Tant le Gouvernement que la majorité et l'opposition, tout le monde fait montre de bonne volonté. J'attire toutefois votre attention sur un problème de procédure au regard de notre règlement. Je vous lis l'article 151-2, troisième alinéa : « La commission des affaires européennes peut déposer un rapport d'information sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, concluant éventuellement au dépôt d'une proposition de résolution ». On votera donc sur une proposition de résolution.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Non.

M. Charles de Courson. C'est pourtant bien l'article que vous avez cité. Ce que je veux souligner, c'est qu'il faudra organiser une articulation entre la commission des affaires européennes et la commission des finances. C'est pourquoi, partageant l'avis du rapporteur général sur la nécessité d'approfondir les rouages de fonctionnement au sein de notre assemblée, il me semble prématuré d'arrêter une position aujourd'hui.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. Il est bon qu'on puisse prendre le temps sur un sujet aussi central, car il s'agit bien d'un problème de souveraineté du Parlement.

M. Henri Emmanuelli. De démocratie !

M. Michel Bouvard. L'évolution des contraintes communautaires est telle que ce qui était acceptable, tolérable jusqu'à une période récente, c'est-à-dire l'absence de consultation effective du Parlement sur le document envoyé à Bruxelles, ne l'est plus dans le format actuel. Ma position personnelle est que cette affaire mériterait l'introduction de dispositions dans la loi organique sur les lois de finances,...

M. Henri Emmanuelli. Oui !

M. Michel Bouvard. ...car il n'est pas pensable qu'un tel engagement, qui s'imposera à la construction budgétaire, ne soit pas sanctionné par un vote du Parlement.

Nonobstant la considération que j'ai pour les membres des autres commissions, cette affaire concerne au premier chef la commission des finances.

M. François Goulard. Tout à fait !

M. Michel Bouvard. Je ne vois pas que cette compétence au fond puisse être partagée, même si, bien évidemment, la commission des affaires européennes a vocation à s'exprimer sur ce sujet.

Le Gouvernement considère que l'engagement qu'il prend aujourd'hui est suffisant et que point n'est besoin de voter l'article 12 *bis*. Encore une fois, je préférerais une formulation dans une loi organique, de laquelle relève, afin d'être sécurisée dans la durée, la construction d'une architecture complète en matière de procédure budgétaire.

M. Michel Sapin. On les change tout le temps, les lois organiques !

M. Michel Bouvard. Certes, la procédure est plus lourde, elle prendra plus de temps et posera un problème d'accord avec le Sénat.

À défaut d'un engagement clair du Gouvernement sur une telle évolution, mieux vaudrait voter ce que nous avons là, quitte à l'améliorer au cours de la navette et à aboutir en commission mixte paritaire, plutôt que de rester avec un vide, ce qui n'est jamais souhaitable. S'agissant d'une contrainte aussi forte dans la construction du budget par rapport aux engagements communautaires, nous devons sortir, après le vote de ce texte, avec soit un engagement ferme, soit au moins une disposition votée.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre du budget.

M. François Baroin, ministre du budget. Pour résumer, nous sommes d'accord sur le fond comme sur le calendrier et les objectifs poursuivis. C'est dire si rien ne nous sépare.

Le semestre européen est un accord consensuel à l'échelle européenne, d'histoire récente, que nous devons intégrer dans notre gestion du calendrier des finances publiques. À l'origine, il était proposé dans la loi de programmation des finances publiques un rendez-vous de révision,

à l'instar de ce que nous avons fait cette année, plutôt en juillet que fin juin, en intégrant les données fournies par le gouvernement français sur la stabilité. Par respect du Parlement, nous considérons que nous devons vous transmettre dès le 15 avril toutes les informations actualisées, INSEE et position gouvernementale défendue à Bruxelles. Cela ayant valeur d'engagement, nous pensons inutile de le formuler dans un amendement.

M. Michel Bouvard. Cela doit être dans la LOLF, puisque c'est perpétuel !

M. François Baroin, *ministre du budget*. Michel Bouvard propose une loi organique, mais dans ce cas ce n'est pas maintenant qu'il faut en discuter. D'autres souhaiteraient passer par la voie d'un amendement, mais le consensus auquel nous sommes parvenus me semble plus fort. Le *Journal officiel* fera foi de l'engagement que je prends devant vous, et qui engage le Gouvernement : quiconque occupera la place où je me trouve aura l'ardente obligation de le suivre. Pour être tout à fait complet, j'ajoute que le rendez-vous du 15 avril est fixé par presque tous les gouvernements de l'Union européenne pour présenter à leur représentation nationale, puisque le même esprit souffle sur les autres parlements, une demande d'association.

M. Jean-Pierre Brard. Ce n'est pas l'esprit saint !

M. François Baroin, *ministre du budget*. Deuxième temps du calendrier, nous maintenons à la fin du mois de juin un rendez-vous, non pas pour revisiter la loi de programmation des finances publiques mais pour mettre en œuvre le débat d'orientation des finances publiques, suivi d'un vote ou non, selon que la jurisprudence 2010 vaudra pour la suite ou pas. Ce sera évidemment très ouvert. Enfin, en fonction des circonstances, une loi de programmation des finances publiques interviendra à l'automne pour éventuellement corriger la trajectoire de nos finances publiques, aussi bien pour la loi de finances que pour la loi de financement de la sécurité sociale.

Ces trois points poussent le Gouvernement à proposer, dans quelques instants, un amendement de suppression de l'article 12 *bis*, donc de suppression de la loi de programmation des finances publiques. Cela me paraît plus pragmatique, plus souple. Cela vaut engagement politique et permet au Parlement d'être pleinement, et en temps réel, associé aux positions que le gouvernement français défendra vis-à-vis de ses partenaires.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Comme l'a très bien dit Charles de Courson, chacun est de bonne volonté pour essayer de trouver la meilleure solution possible.

M. Michel Bouvard. Tout à fait !

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. Je réfléchis à cette question depuis quelques jours. S'agissant de la procédure à utiliser au mois d'avril, qui concerne un document issu du gouvernement français qui part vers Bruxelles, il revient au Gouvernement de prendre l'initiative : il fait une déclaration, propose le document au Parlement et le soumet à son vote.

M. Michel Bouvard. Ah oui, il faut un vote !

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. C'est là, monsieur de Courson, que l'on peut utiliser l'article 50-1 de la Constitution.

En revanche, le rapport que la Commission de Bruxelles aura fait sur les programmes de stabilité qu'elle aura reçus des différents pays et qu'elle aura soumis au conseil des ministres Écofin vers la mi-juillet est un autre type de document, puisque, élaboré par Bruxelles, il viendra devant le Parlement français. Nous avons l'habitude de ce type de procédure. Chaque année, en effet, nous sommes saisis du budget européen ou des perspectives pluriannuelles. La commission des affaires européennes et la commission des finances se saisissent, émettent un projet de résolution et votent cette résolution. Cette dernière peut d'ailleurs, à la demande de l'une des deux commissions, venir en séance plénière. On peut imaginer également ce type de procédure à l'occasion même du débat d'orientation budgétaire qui intervient au bon moment.

Comment, ensuite, lorsque nous y verrons clair, intégrer ce dispositif dans la loi française ? Michel Bouvard indique à juste titre que cela relève de la loi organique. Il faudrait que le Gouvernement s'engage selon les termes du IV de l'amendement de M. Garrigue qui, à mon avis, n'a pas lieu d'être dans la loi de programmation qui recouvre un autre registre : « Le Gouvernement propose au Parlement, avant le 31 décembre 2010, les conditions permettant de l'associer, le plus en amont possible, aux différentes phases du nouveau code de conduite portant sur la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, baptisé "semestre européen". » Si le Gouvernement prenait cet engagement, Daniel Garrigue pourrait s'estimer totalement satisfait.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. À ce stade de la discussion, nous devons discuter de trois sujets.

D'abord, les engagements que l'on peut, que l'on doit attendre du Gouvernement pour l'année 2011. Il y en a deux. Le premier, c'est la communication au Parlement de l'avis ou des recommandations stratégiques établies par le Conseil européen au mois de mars, dont il est indispensable que nous ayons connaissance. Le deuxième, c'est le dépôt devant le Parlement du programme de stabilité. Voilà ce que nous pouvons légitimement demander pour 2011.

Ensuite, il y a ce qui dépend de l'Assemblée nationale elle-même. C'est effectivement la procédure de l'article L. 151-2, alinéa 3. Pour bien faire, il faudrait que la commission des affaires européennes se saisisse de l'avis ou des recommandations du Conseil européen du mois de mars pour engager une procédure débouchant éventuellement sur une proposition de résolution, qui serait aussitôt transmise à la commission des finances puis discutée en séance publique. Sans lier le Gouvernement, puisque nous serions dans le cadre d'une procédure de résolution, cela permettrait au Parlement de débattre et de prendre position.

Enfin, la troisième chose qui mérite également d'être examinée est l'idée selon laquelle, d'ici au 31 décembre, le Gouvernement nous communiquerait des dispositions permanentes, qui pourraient par exemple s'inscrire dans la loi organique et formaliseraient l'ensemble de cette procédure pour l'avenir.

Une réserve tout de même : je pense qu'il vaut mieux ne pas procéder à un vote, au sens où nous l'entendons habituellement. Il vaut mieux une proposition de résolution car, comme je le disais tout à l'heure, la procédure européenne obéit à des catégories juridiques différentes des

nôtres, qui suivent le droit anglo-saxon, c'est-à-dire un droit qui est assez souple et évolutif. Il ne faut pas que nous nous mettions dans une position trop rigide vis-à-vis de cette procédure européenne.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Il s'agit évidemment d'un débat extrêmement important. Charles-Amédée de Courson disait tout à l'heure que nous étions tous animés d'un esprit de bonne volonté. Au risque de le décevoir, je dirai que ce n'est pas le cas. Non, nous ne sommes pas animés d'un esprit de bonne volonté, parce que nous ne voulons pas intégrer ce système qui fonctionne un peu comme une vis sans fin et nous conduit vers une destination que nous ne souhaitons pas atteindre. En fin de compte, il s'agit en effet de souveraineté et de démocratie.

M. Charles de Courson. Et de nationalisme prolétarien, dans votre cas !

M. Jean-Pierre Brard. Or je ne connais pour ma part qu'une souveraineté ultime – au sens du *Contrat social* de Rousseau –, celle du peuple français.

M. Charles de Courson. Et du peuple européen !

M. Jean-Pierre Brard. Tu parles !

D'ailleurs, parlons-en. Moi, je discute non pas des ectoplasmes, mais des choses qui existent réellement ! Charles-Amédée de Courson est certainement passé aujourd'hui par les vignes de la Marne, et il a dû se laisser intoxiquer par les vapeurs qui s'en dégagent en ce début d'automne, ce qui lui permet de voir un peuple européen qui n'existe pas.

M. Charles de Courson. N'importe quoi !

M. Jean-Pierre Brard. Mais revenons-en à notre sujet. Nous ne sommes ici que des délégués du peuple français. Cela est si vrai, d'ailleurs, que la représentation nationale a déjà été désavouée sur ces questions européennes en 2005. Souvenez-vous du traité constitutionnel : environ 90 % des parlementaires avaient voté pour ; les médias, hormis, je crois, *Marianne* et *L'Humanité*, avaient fait campagne pour, mais le peuple français, dans sa grande sagesse, a ramené tout le monde sur terre.

Évidemment, vous n'en avez pas tenu compte ; vous avez violé la volonté du peuple français.

M. Charles de Courson. Oh là là !

M. Jean-Pierre Brard. Vous vous êtes soustraits à la décision populaire. Mais vous vivez dans l'illusion ! Croyez-vous vraiment que c'est parce que vous avez effacé la décision populaire que la volonté populaire n'existe plus ?

Le peuple français, vous le savez bien, ne veut pas de cette Union européenne qui ne fait que relayer...

Mme la présidente. Monsieur Brard, veuillez conclure.

M. Jean-Pierre Brard. Madame la présidente, le sujet est d'importance et cela m'évitera d'intervenir après. Vous savez qu'il vaut mieux une intervention menée à son terme que des interventions à répétition qui n'en finissent pas !

Mme la présidente. Ayez, je vous prie, la gentillesse de conclure.

M. Charles de Courson. Vous êtes antieuropéen !

M. Jean-Pierre Brard. Nous ne sommes pas antieuropéens ; nous voulons une Europe des peuples. D'ailleurs, vos billevesées concernant l'Europe fédérale, qui en parle encore ?

M. Charles de Courson. Vous, M. Emmanuelli et beaucoup d'autres !

M. Jean-Pierre Brard. Ben voyons !

Mme la présidente. Monsieur Brard, ne vous laissez pas distraire et concluez !

M. Jean-Pierre Brard. Allez donc en parler dans les quartiers de Montreuil ! J'ai une idée de ce qui peut vous arriver...

Je vous ferai par ailleurs remarquer, madame la présidente, que j'ai été interrompu.

Mme la présidente. Certes, mais vous devez conclure.

M. Jean-Pierre Brard. Nous ne voulons pas de programme de stabilité ; nous ne voulons pas que vous ayez un alibi européen pour imposer vos politiques néolibérales. Nous n'entrons pas dans de tels processus, dont nous ne voulons à aucun prix.

On sait bien qu'en réalité vous voulez nous imposer une construction budgétaire qui n'est qu'un carcan, en vertu d'intérêts qui ne sont pas les nôtres. La souveraineté du peuple français doit rester, sur ces questions essentielles, inaltérée.

Imaginez d'ailleurs – et il n'y a pas besoin pour cela de faire preuve de beaucoup d'imagination – les élections de 2012. On peut quand même espérer que le peuple français, dans sa grande sagesse, reconduira un certain nombre de collègues de l'UMP dans leur circonscription...

Mme la présidente. Merci de terminer, monsieur Brard !

M. Michel Bouvard. Il commençait à dire des choses intéressantes !

M. Jean-Pierre Brard. ...pour qu'ils voient la réalité de plus près.

Je termine, madame la présidente. Imaginez, disais-je, que nous soyons enfermés dans un carcan par la volonté du gouvernement précédent. Eh bien, nous ne voulons pas de cette logique, nous ne vous suivrons pas !

M. Charles de Courson. Ouf ! C'est la fin du délire.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances*. J'interviendrai, non pas sur la nature des politiques qui seront menées – on verra bien ce qu'il en sera –, mais sur les processus qui permettraient leur adoption, puis leur application.

Je comprends que l'article qui a été adopté en commission se heurte à des difficultés d'ordre pratique, que le rapporteur général a bien mises en évidence, tout comme Daniel Garrigue.

Je comprends également la volonté de Daniel Garrigue et de Michel Bouvard d'éviter que cette discussion se termine sans qu'une disposition soit adoptée, mais en même temps, comme le rapporteur général, je vois mal que l'on puisse, en ce moment, écrire quelque chose qui soit satisfaisant.

M. Michel Bouvard. Mais oui ! Nous mettrons cela dans la LOLF.

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances*. Je pense donc que, dans un premier temps, il faut s'en remettre aux propos que vient de tenir M. le ministre, qui sont naturellement opposables, mais qui ont d'autant moins de chances de devoir l'être que c'est précisément ce ministre-là qui a accepté au printemps dernier, sur le fondement de l'article 50, alinéa 1, qu'il y ait, non seulement une information du Parlement, mais un vote de l'Assemblée nationale – le Sénat ayant, je crois, adopté une modalité un peu différente –...

M. Gilles Carrez, *rapporteur général*. C'est exact !

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances*. ...précisément sur le programme de stabilité transmis à Bruxelles par les autorités françaises. Je ne vois pas au nom de quoi le ministre, après l'avoir accepté en 2010, le refuserait en 2011, et cela d'autant plus qu'il vient d'en prendre l'engagement devant nous.

M. Jean-Pierre Brard. Il ne sera peut-être plus là !

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances*. Il me semble, monsieur Brard, que la continuité de l'État fait que ce sont moins les individus qui prennent les engagements que la fonction elle-même. (*Exclamations sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

M. Michel Sapin et **M. Henri Emmanuelli**. Alors ça !

M. Jean-Pierre Brard. Avec eux, c'est plutôt la politique en morse !

M. Michel Sapin. Nous ne sommes pas au pays des Bisounours !

Mme la présidente. Mes chers collègues, seul le président de la commission des finances a la parole.

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances*. Même si je comprends à vos réactions que vous souhaitez me voir adopter une position plus réaliste, convenez avec moi que c'est bien comme cela qu'il faudrait, à tout le moins, que les choses se passent.

M. Christian Eckert. Ce serait bien, en effet !

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances*. Il y a moins un principe sur lequel nous pourrions être d'accord, celui d'une saisine du Parlement, avec un vote lorsque le programme a été transmis puis, je ne dirai pas validé, mais à tout le moins discuté, pour respecter la souveraineté du Parlement, c'est-à-dire la souveraineté nationale.

Je ne crois pas que l'on puisse aller au-delà d'un programme transmis et discuté. Ensuite, le Parlement est saisi et vote ; en fin d'année, il y a d'une certaine manière un nouveau vote, avec une loi de programmation, à condition – et voilà ma contribution au débat sur le processus – que cette loi de programmation soit bien annuelle, car si elle est triennale elle doit bien, tout de même, être examinée chaque année.

À défaut, nous risquerions l'année prochaine, si ce processus était mis en œuvre, d'avoir un premier vote au printemps sur le programme transmis et discuté, c'est-à-dire une validation par le Parlement, ensuite une loi de programmation à l'automne prochain, mais, après cela, plus rien pendant trois ans, nonobstant la possibilité que, entre-temps, des programmes de stabilité différents aient été transmis, voire validés par le Parlement.

Or on ne peut quand même pas faire dire deux choses différentes au Parlement. Ainsi, et dans la mesure où c'est ce processus qui semble recueillir, non pas le consensus, mais en tout cas une adhésion très majoritaire parmi nous, je voudrais appeler l'attention de ceux qui s'intéressent à ces questions sur le fait que, si nous suivons cette voie, il faut une loi de programmation annuelle – triennale, certes, mais examinée de façon annuelle –, sinon le Parlement risque de voter des choses non seulement différentes, mais peut-être même contradictoires.

Cette idée de la loi triennale examinée chaque année était d'ailleurs – même si je ne prétends pas que c'est ce que le Parlement devra faire – l'une des conclusions du groupe de travail présidé par M. Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France. À défaut, ces conclusions seraient complètement obsolètes et le projet gouvernemental de modifier la Constitution sur le fondement de ces conclusions n'aurait plus lieu d'être.

M. Henri Emmanuelli. Cela ne s'improvise pas !

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances*. C'est exactement ce que je viens de dire !

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Je crois malheureusement que les choses sont un peu plus compliquées et qu'il faudrait distinguer ce qui, du point de vue national, est logique et cohérent, de la nécessité d'avoir une discussion européenne.

Je commence par ce second aspect. Pourquoi faut-il qu'il y ait un débat sur les budgets en Europe ? Il ne s'agit pas de rentrer dans les budgets de chaque pays, dont l'Europe n'a pas à se préoccuper. Il s'agit seulement pour elle de se poser la question de savoir si les politiques conduites dans les différents pays membres sont, par exemple, expansionnistes ou récessionnistes, et de s'interroger sur ce qu'est la meilleure politique économique à mener à l'échelle de l'Europe ; rien de plus.

Au niveau national, maintenant, quelle est la logique ? On a un débat d'orientation budgétaire, qui a lieu en juin. Ce débat, pour qu'il ait un sens, doit s'accompagner d'une vision sur plusieurs années, en l'occurrence d'une vision triennale. Je persiste donc à approuver l'article 12 *bis*, que nous avons voté, qui consiste à dire que l'on vote cette loi d'orientation tous les ans, comme vient d'ailleurs de le dire le président de la commission des finances.

Je pense que le bon moment pour la voter se situe lors du débat d'orientation budgétaire. Autrement, celui-ci n'aura plus de sens. La discussion du PLF a lieu, quant à elle, en ce moment. Or on voit bien ce qui se passe quand on mélange les deux : nous n'avons aucune discussion sur la programmation des finances publiques, sur les évolutions à moyen terme.

Il me semble qu'ainsi le schéma est très simple et logique. En avril, des orientations sont envoyées à l'Europe. Il faut qu'il y ait alors un débat au Parlement, voire un vote. Ensuite, comme le prévoit l'article 12 *bis*, une programmation budgétaire à moyen terme doit être discutée au moment du débat d'orientation budgétaire, tous les ans. Enfin, le budget arrive. Je ne suis donc pas favorable à ce que l'on supprime, comme le propose le Gouvernement, l'article 12 *bis* qui a été voté par notre commission.

Mme la présidente. La parole est à M. Henri Emmanuelli.

M. Henri Emmanuelli. J'attire pour ma part votre attention, mes chers collègues, sur le fait que le problème n'est pas de savoir si l'on est pro- ou antieuropéen.

Je voudrais dire à ce propos à M. de Courson que je ne suis pas antieuropéen. En revanche, je suis démocrate et je tiens à ce que l'on respecte la légitimité qui fonde la démocratie. Or cette légitimité, c'est le suffrage universel, et rien d'autre ; cela ne peut pas être un concours de ministres à Bruxelles ni, *a fortiori*, de fonctionnaires.

Il y a eu un débat, hier, à Deauville. Je ne sais pas ce qui en ressortira *in fine*, mais si ce devait être ce qui a été écrit hier, nous aurions un problème, et pas seulement un problème tenant à la loi organique : ce serait presque un problème constitutionnel. Je parle naturellement de la Constitution française et non de la constitution européenne. Ce genre de débat ne peut pas être réglé à la sauvette comme on est en train de le faire.

Mme la présidente. La parole est à M. Jérôme Chartier.

M. Jérôme Chartier. M. Emmanuelli a raison, et c'est précisément la raison pour laquelle la proposition du Gouvernement est la bonne.

M. Jean-Pierre Brard. N'ayez pas peur, vous serez ministre ! Ou au moins sous-ministre...

M. Jérôme Chartier. On ne peut pas figer dans la loi une quelconque organisation, parce qu'il faut, effectivement, que l'on puisse laisser du temps au temps, mes chers collègues.

M. Emmanuelli le disait : c'est une question extrêmement sérieuse. Il s'agit de la première expérimentation de ce semestre européen et des conséquences qu'il aura, le cas échéant, sur la programmation des finances publiques françaises comme sur celle d'autres pays européens.

Il est donc nécessaire, à mon avis – et comme l'a répété tout à l'heure le président de la commission des finances – de se fier à l'engagement qui a été pris par M. le ministre et de

regarder comment ce semestre européen va s'appliquer en 2011. Il faut attendre de voir comment, dans les faits, cela va s'organiser.

Personne n'a l'expérience de ce qui va se produire dans les six prochains mois. Or on est en train de figer dans la loi une disposition relative à cette question. Laissons donc pour l'instant les choses se faire. Après, il sera peut-être bon de légiférer, mais sans doute aurons-nous une législation qui aura beaucoup évolué par rapport à celle que l'on propose dans cet article.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Je suis d'accord avec le président de la commission des finances quand il dit que la loi de programmation des finances publiques doit être annuelle. Il faut effectivement que ce soit une programmation glissante permettant à chaque fois, avant l'examen du budget ou en même temps que lui, de connaître le cadre financier dans lequel celui-ci s'inscrit.

En revanche, je voudrais dire à M. Muet que je vois un inconvénient à la solution qu'il propose de faire voter cette loi de programmation au mois de juin. En effet, on sera alors entre le programme de stabilité et le moment où le Conseil européen se prononce sur ce programme. Si les conclusions du Conseil européen l'infirmement ou demandent des corrections, nous serons obligés de remettre en question dans la foulée notre vote sur la loi de programmation.

Cela nous mettrait, me semble-t-il, dans une position extraordinairement fragile, voire difficile.

Je suis prêt à retirer mon amendement, sous réserve de l'engagement du Gouvernement de nous communiquer non seulement l'avis du Conseil européen au mois de mars, mais aussi le programme de stabilité aux alentours du 15 avril. Nous sommes d'accord : l'Assemblée nationale, sur la base de l'article 151-2, alinéa 3, du règlement, pourrait engager une procédure qui aboutisse au vote d'une résolution ; celle-ci ne porterait pas à proprement parler sur le programme de stabilité, mais sur l'avis du Conseil – car nous ne pouvons pas nous prononcer dans ce cadre sur un document national, mais nous le pouvons sur un document européen. Nous nous prononcerions ainsi en réalité à la fois sur le document du Conseil et sur le programme de stabilité.

Je remarque enfin qu'il faudrait formaliser ce que nous venons de dire : on ne peut pas faire reposer tout cela uniquement sur un accord verbal donné en séance publique.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. Monsieur le ministre, je voudrais apporter une précision, afin que nous soyons certains de bien respecter les formes constitutionnelles : il serait bon que l'avis sur le programme de stabilité soit transmis par les autorités européennes en langue française – ce qui n'est, semble-t-il, pas le cas aujourd'hui.

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances.* Excellente remarque !

M. Jean-Pierre Brard. Il faut aussi en parler à Christine Lagarde !

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. François Baroin, ministre du budget. Ce qu'a dit Daniel Garrigue est parfaitement juste, et je souhaite évidemment qu'il retire son amendement car, sur le fond, nous sommes d'accord.

Nous sommes d'accord sur la transmission du document européen.

M. Michel Bouvard. En français ?

M. François Baroin, ministre du budget. Nous nous y efforcerons, mais je ne peux pas vous garantir que nous réussirons à imposer le français à tous les autres pays de l'Union.

M. Michel Bouvard. Le français est l'une des langues de travail !

M. François Baroin, ministre du budget. Nous sommes également d'accord pour transmettre le programme de stabilité, à partir du 15 janvier – pardon, du 15 avril.

M. Jean-Pierre Brard et M. Pierre-Alain Muet. C'est un lapsus moins grave que celui de Rachida ! (*Sourires.*)

M. François Baroin, ministre du budget. Il me semble que c'est un lapsus tout à fait présentable. (*Sourires.*)

M. Jérôme Cahuzac, *président de la commission des finances.* Au moins, vous le reconnaissez : il n'y aura pas besoin d'enquête génétique. (*Sourires.*)

M. François Baroin, ministre du budget. Nous sommes donc d'accord pour transmettre au Parlement, à partir du 15 avril, la position française.

S'il n'appartient pas au Gouvernement de se prononcer sur les modalités qui pourraient être retenues par le Parlement pour débattre de ces documents, je m'engage, au nom du Gouvernement, à soutenir l'idée d'une proposition de résolution, discutée d'abord au sein de la commission des finances, puis dans l'hémicycle, afin que chacun puisse se positionner.

Nous sommes d'accord pour un rendez-vous à la fin du mois de juin, autour de feu le débat d'orientation budgétaire, devenu débat d'orientation des finances publiques, ce qui permettra de faire un premier rapport d'étape.

Nous sommes enfin d'accord pour une éventuelle modification, à l'automne, de la loi de programmation des finances publiques, si les circonstances nous y poussaient, et en cohérence avec le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale – ce qui créera également de bonnes conditions pour préparer la loi de finances de l'année suivante.

(*L'amendement n° 1 est retiré.*)