

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. Questions au Gouvernement (p. 2).

ELECTIONS PALESTINIENNES (p. 2)

MM. Daniel Garrigue, Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes.

POLITIQUE FAMILIALE (p. 2)

Mme Evelyne Guilhem, M. Alain Juppé, Premier ministre.

PACTE POUR LA VILLE (p. 3)

MM. Bernard Leccia, Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

DISPOSITIONS EN FAVEUR DES JEUNES DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ (p. 5)

MM. Pierre Bedier, Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

INITIATIVE FRANCO-ALLEMANDE ET RELANCE DE L'ÉCONOMIE (p. 6)

MM. Charles Josselin, Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.

PLAN DE RÉFORME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (p. 7)

MM. Bernard Davoine, Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.

URBANISME COMMERCIAL (p. 8)

MM. Michel Meylan, Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat.

SOUTIEN AUX PME (p. 8)

MM. Jean Proriol, Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat.

RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE (p. 9)

MM. Jean-Pierre Cave, Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale.

POLITIQUE DE LA VILLE (p. 9)

MM. Jean Urbaniak, Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration.

POLITIQUE DE LA VILLE (p. 10)

MM. Pierre Carassus, Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration.

LIVRET A DE CAISSE D'ÉPARGNE (p. 11)

Mme Janine Jambu, M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.

AIDE AUX CHÔMEURS CRÉATEURS OU REPRENEURS D'ENTREPRISES (p.)

MM. Jean-François Chossy, Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.

Suspension et reprise de la séance (p.)

2. Décision du Conseil constitutionnel sur une requête en contestation d'opérations électorales (p. 11).

3. Nomination d'un député en mission temporaire (p. 11).

4. Fixation de l'ordre du jour (p. 11).

5. Révision constitutionnelle. – Discussion d'un projet de loi (p. 11).

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.

Rappel au règlement (p. 15)

MM. Jacques Floch, le président.

Reprise de la discussion (p. 15)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, rapporteur.

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis de la commission des finances.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 22)

Exception d'irrecevabilité de M. Fabius : MM. Jacques Floch, le garde des sceaux, le rapporteur, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, M. Julien Dray. – Rejet.

QUESTION PRÉALABLE (p. 29)

Question préalable de M. Bocquet : MM. Jacques Brunhes, le garde des sceaux, le rapporteur, Xavier de Roux, Jean Glavany, le président. – Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 36)

MM. Jean-Yves Chamard,
Claude Bartolone.

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

MM. Claude Bartolone,
José Rossi,
Jean-Pierre Chevenement, le rapporteur,
Maxime Gremetz,
Jean Bardet.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

6. Dépôt d'un rapport en application d'une loi (p. 52).

7. Dépôt de projets de loi adoptés par le Sénat (p. 52).

8. Ordre du jour (p. 52).

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures, est reprise à seize heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

2

**DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL
SUR UNE REQUÊTE EN CONTESTATION
D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES**

M. le président. En application de l'article L.O. 185 du code électoral, j'ai reçu du Conseil constitutionnel communication d'une décision de rejet relative à une contestation d'opérations électorales.

Conformément à l'article 3 du règlement, cette communication est affichée et sera publiée à la suite du compte rendu intégral de la présente séance.

3

**NOMINATION D'UN DÉPUTÉ
EN MISSION TEMPORAIRE**

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant de sa décision de charger M. Yves Nicolin, député de la Loire, d'une mission temporaire, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, auprès du ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications.

Cette décision a fait l'objet d'un décret publié au *Journal officiel* d'aujourd'hui.

4

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au jeudi 8 février inclus a été ainsi fixé en conférence des présidents :

Cet après-midi et demain, mercredi 24 janvier, à dix heures :

Projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale.

Mercredi 24 janvier, à quinze heures, après les questions au Gouvernement :

Séance réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution ; à la demande du groupe du Rassemblement pour la République, proposition de loi sur le financement des associations humanitaires ;

Suite du projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale ;

Les séances du mardi et du mercredi pouvant être prolongées jusqu'à vingt et une heures trente.

Jeudi 25 janvier, à neuf heures, après les questions orales sans débat :

Deuxième lecture du projet relatif aux transports ;

Suite du projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale ;

A quinze heures :

Suite du projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale ;

Deuxième lecture du projet relatif au statut général des fonctionnaires à Mayotte ;

Projet sur les investissements étrangers en France.

Mardi 30 janvier, à quinze heures, après les questions au Gouvernement :

Projet sur les expérimentations dans le domaine de l'information.

Mercredi 31 janvier, à dix heures et quinze heures, après les questions au Gouvernement, et jeudi 1^{er} février, à neuf heures, après les questions orales sans débat, et quinze heures :

Projet de loi organique sur le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Projet complétant le statut de la Polynésie française.

Mardi 6 février, à quinze heures, après les questions au Gouvernement :

Projet sur le financement de l'apprentissage.

Mercredi 7 février, à neuf heures :

Deuxième lecture du projet sur le code des collectivités territoriales ;

Suite du projet sur le financement de l'apprentissage ;

A quinze heures, après les questions au Gouvernement :

Suite du projet sur le financement de l'apprentissage ;

Deuxième lecture du projet sur le supplément de loyer de solidarité.

Jeudi 8 février, à neuf heures, après les questions orales sans débat :

Proposition de loi, déposée au Sénat, sur la suspension des poursuites en faveur des rapatriés réinstallés ;

A quinze heures :

Débat sur le rapport de la commission d'enquête sur les sectes.

5

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE**Discussion d'un projet de loi**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale (n^{os} 2455, 2490, 2489, 2493).

La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le 15 novembre dernier, vous avez approuvé la déclaration de politique générale du Gouvernement dans laquelle le Premier ministre a défini le plan de réforme de la protection sociale. Plus que jamais notre système doit satisfaire aux impératifs de justice, de responsabilité et d'équilibre financier.

La situation actuelle de la sécurité sociale requiert une action immédiate et d'envergure qui, seule, permettra à la protection sociale de redevenir un droit pour tous les Français, comme l'ont voulu ses fondateurs.

Cette réforme d'ampleur est engagée depuis le vote de la loi d'habilitation du 30 décembre dernier. Les premiers projets d'ordonnance sont prêts et seront soumis demain à l'approbation du conseil des ministres.

Pendant, le plan de réforme entrepris ne serait pas complet et n'atteindrait pas ses objectifs si le Parlement continuait à rester à l'écart des décisions essentielles de la politique de protection sociale. Or, en l'état de notre droit, la Constitution ne confère pas de rôle au législateur dans la détermination et le contrôle des choix à effectuer en matière de financement des régimes de sécurité sociale. En effet, « les principes fondamentaux de la sécurité sociale », dont la détermination est laissée au législateur par l'article 34 de la Constitution, n'incluent pas les caractéristiques financières du régime de protection sociale.

Au fil des ans et à mesure de l'extension des régimes de sécurité sociale et du développement de leurs problèmes, le silence imposé au législateur est devenu de plus en plus pesant. Si nous voulons construire la sécurité sociale de demain, il nous faut procéder à une révision de notre loi fondamentale.

En conférant au Parlement une responsabilité nouvelle dans la politique de protection sociale, une légitimité renouvelée sera apportée à l'institution que créait, il y a cinquante ans, le général de Gaulle. L'heure est aux choix décisifs. A la dérive financière – 230 milliards de francs de déficit cumulé en 1995 – s'ajoute l'incapacité d'un système devenu si complexe et si opaque qu'il n'est plus en mesure d'assurer la mission de solidarité qui lui a été confiée.

Certes, diverses tentatives, depuis 1958, ont entendu associer le Parlement à l'examen de l'évolution des dépenses sociales. Mais elles n'ont eu qu'un faible impact politique, qu'il s'agisse de la loi de finances de 1959, de la loi du 31 juillet 1968 ou de la loi du 24 décembre 1974 qui a institué la présentation au Parlement d'un état retraçant l'effort social de la nation.

La loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale est allée plus loin dans l'exhaustivité de l'information en prescrivant le dépôt par le Gouvernement, au Parlement, d'un rapport relatif aux principes fondamentaux déterminant l'évolution des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Mais ces dispositions, toutes adoptées par loi ordinaire, ne pouvaient, malgré la volonté qui animait leurs auteurs, créer l'obligation pour le Gouvernement d'organiser un débat qui, en toute hypothèse, n'aurait pas été sanctionné par un vote, ou de déposer un projet de loi. La consultation du Parlement demeurait donc stérile.

En 1987, conscient de cette situation, Michel d'Ornano, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, faisait voter une loi organique qui

avait pour objet d'imposer au Gouvernement de déposer chaque année un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Vous le savez, cette tentative n'a pas été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel car elle instituait une nouvelle procédure législative que n'autorisait pas le dernier alinéa de l'article 34.

Ainsi, mesdames, messieurs les députés, l'adoption d'un dispositif obligeant chaque année le Gouvernement à soumettre au Parlement les comptes de la sécurité sociale et confiant à la loi le soin de déterminer les grandes orientations de la protection sociale et les objectifs d'évolution des dépenses requiert le vote d'une loi constitutionnelle. C'était d'ailleurs le constat établi en 1993 par le Comité consultatif constitutionnel institué par le Président de la République. La proposition formulée par ce comité, appelé comité Vedel, prévoyait une délibération annuelle du Parlement sur un rapport relatif aux comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Mais, aujourd'hui, le Gouvernement veut aller nettement plus loin.

Ainsi, pour la première fois, la sécurité sociale ne sera plus traitée seulement dans le cadre d'un face-à-face entre le Gouvernement et les partenaires sociaux : désormais, le Parlement interviendra et il le fera en votant chaque année une loi, pas seulement en se prononçant sur un rapport. C'est une innovation considérable car l'intervention du Parlement créera des obligations pour le Gouvernement et permettra de prévoir et de contrôler ce qui se fera en matière de sécurité sociale. Mais, comme toute innovation, elle est difficile à concevoir et pas toujours facile à expliquer puisqu'elle consiste non pas à transposer des solutions existantes mais à inventer des mécanismes spécifiques et nouveaux.

En effet, mesdames, messieurs les députés, la nature même de la sécurité sociale, son principe d'assurance sociale, s'oppose à ce que la loi annuelle adoptée par le Parlement prenne la forme d'une autorisation de dépenser des crédits limitatifs et de percevoir des ressources totalement définies, comme le fait la loi de finances pour le budget de l'Etat. La loi d'équilibre ne sera donc pas une loi de finances.

A l'inverse, il serait faux de déduire de cette différence de nature et de situation que la loi d'équilibre de la sécurité sociale ne sera qu'indicative. En réalité, si la révision constitutionnelle est votée, un nouvel équilibre sera institué en ce domaine entre le Gouvernement et le Parlement. C'est ce dernier qui dessinera le cadre dans lequel s'inscriront les relations entre le Gouvernement, d'une part, et les organismes de sécurité sociale et les partenaires sociaux, d'autre part.

Que nul ne se méprenne donc sur les intentions du Gouvernement et ne lui fasse de procès à cet égard : le projet qui vous est soumis ne remet en aucune manière en cause ni l'autonomie de gestion des organismes de sécurité sociale ni le rôle et la responsabilité des acteurs sociaux dans la politique de protection sociale. Le paritarisme social s'exprimera, dans sa sphère, avec la même liberté. Le projet, lui, vise à changer les relations entre les pouvoirs publics...

M. Adrien Zeller. Tout à fait !

M. le garde des sceaux. ...et n'opère aucune étatisation de la sécurité sociale. Le dispositif de la loi d'équilibre que je vais maintenant vous exposer le révèle sans aucune ambiguïté.

La réforme constitutionnelle comporte deux volets : le premier porte sur le contenu de la loi d'équilibre, le second sur la procédure applicable pour l'adoption de celle-ci.

S'agissant du premier aspect, il est prévu d'instituer une loi d'équilibre de la sécurité sociale qui déterminera les conditions générales de son équilibre financier prévisionnel et fixera, en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses. Une loi organique précisera le contenu de cette loi comme sa procédure d'adoption. Tout le monde en est bien conscient, il n'appartient bien sûr pas à la Constitution de décliner le détail des dispositions de la loi d'équilibre. Aussi, c'est également à la lumière du projet de loi organique, que le Gouvernement prépare actuellement et qui sera bientôt communiqué aux partenaires sociaux, que doit être précisé le champ d'application de la réforme et les objectifs de celle-ci.

Dès hier après-midi, j'ai adressé aux présidents des assemblées et à tous les présidents de commission le texte de l'avant-projet de loi organique tel qu'il venait d'être arrêté par le Premier ministre. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer, tout en menant la révision constitutionnelle nous pourrions nous concerter avec le Parlement et, parallèlement, sous la responsabilité de Jacques Barrot, mon collègue ministre des affaires sociales, avec les partenaires sociaux, sur le contenu de cette future loi organique.

S'agissant des régimes de sécurité sociale concernés, la loi s'appliquera aux régimes obligatoires de base. Quant aux objectifs de la réforme, il s'agit tout d'abord d'une loi d'équilibre. Pourquoi cette dénomination ? Parce qu'elle traduit très précisément l'intention du Gouvernement de rétablir l'équilibre des comptes dès 1997 et de ne pas dévier de cette trajectoire dans l'avenir. Cela étant, il s'agit d'un objectif à atteindre. C'est ce que traduit très précisément l'expression « conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel » contenue à l'article 1^{er} du projet de loi.

Votre commission des lois propose un amendement qui réécrit l'article 1^{er}. Je suis heureux d'annoncer que le Gouvernement approuve, dans son esprit, cet amendement compte tenu de son objectif global.

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur.* Enfin !

M. le garde des sceaux. J'aurai toutefois l'occasion de m'expliquer au cours de la discussion des articles sur les inconvénients de l'appellation « loi de financement » proposée dans la mesure où elle met l'accent sur les ressources de la sécurité sociale, alors que ce sont en réalité ses objectifs de dépenses qui seront au cœur du débat. Mais, je le dis tout de suite, ce n'est pas pour moi une question de principe.

Quelle sera l'économie de cette loi que, par souci de simplicité, je continuerai à appeler « loi d'équilibre » ? Elle retracera, en premier lieu, l'ensemble des recettes de la sécurité sociale : cotisations, concours budgétaires de l'Etat et impositions fiscales affectées. L'évaluation détaillée de celles-ci figurera, selon le projet du Gouvernement, dans les annexes de la loi. Pour autant, il ne pourra s'agir que de retracer les recettes, et non de les fixer.

Le taux des cotisations continuera de relever du Gouvernement. Tout autre mécanisme porterait d'ailleurs atteinte aux principes mêmes de notre système d'assurances sociales. Les concours budgétaires de l'Etat et les

ressources fiscales affectées continueront à être autorisés par la seule loi de finances, dont le domaine et la portée ne sont pas affectés par la réforme que nous vous proposons.

La commission des lois et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de votre assemblée préconisent de mentionner expressément la notion de recettes dans l'article instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale. C'est le cœur de l'amendement de la commission des lois, dont j'ai dit tout à l'heure que j'approuvais l'esprit global.

Le Gouvernement n'avait pas jugé opportun de citer les recettes dans le texte constitutionnel, celles-ci étant seulement retracées par la loi d'équilibre et ne pouvant, par conséquent, être mises sur le même plan que les objectifs de dépenses, qui, eux, sont fixés par cette loi. Il lui semblait par ailleurs que l'absence de ce terme dans la Constitution pouvait marquer symboliquement la spécificité de la loi d'équilibre de la sécurité sociale et indiquer clairement aux partenaires sociaux que sera respecté le rôle qu'ils jouent actuellement dans la détermination du taux des cotisations sociales.

Le Gouvernement comptait donc laisser à la loi organique le soin de préciser que la loi d'équilibre retrace les prévisions de recettes, qui sont un élément de l'équilibre financier prévisionnel auquel se réfère le texte de la révision constitutionnelle.

Le Gouvernement comprend toutefois les interrogations qui ont été exprimées par vos commissions et les propositions de la commission des lois, principalement, et de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. J'admets volontiers que la notion d'équilibre, selon le sens commun, implique que des recettes viennent financer des dépenses. Aussi – je le confirme –, si votre assemblée décide de mentionner dans le texte constitutionnel les recettes de la sécurité sociale, la rédaction proposée par votre commission des lois consistant à indiquer que la loi d'équilibre tient compte des prévisions de recettes me paraît intéressante, je dirai même plus, pertinente.

Le niveau global des recettes attendues sera, bien sûr, adapté aux orientations générales et aux objectifs des politiques retenues en matière de protection sociale, lesquels seront approuvés par la loi d'équilibre.

Prévisionnel par essence, l'équilibre financier ainsi déterminé permettra au législateur de définir des objectifs quantifiés de dépenses qui s'imposeront au Gouvernement.

C'est là le cœur du dispositif et la raison d'être de la révision constitutionnelle.

Je l'ai dit, il y aura de nouveaux rapports entre le Parlement et le Gouvernement, un vote du Parlement fixant des objectifs de dépenses qui créeront des obligations pour le Gouvernement, lequel dans ses relations avec les partenaires sociaux pourra, ainsi, de façon conventionnelle, les traduire partout où, aujourd'hui, s'exerce notre système de protection sociale.

Le terme : « objectif » recouvre une réalité bien précise. Les organismes de sécurité sociale sont autonomes et disposent de budgets distincts de celui de l'Etat. La loi d'équilibre n'aura donc pas à autoriser les dépenses, comme on le fait par le budget de l'Etat. Par ailleurs, les prestations servies aux assurés sociaux constituent un droit pour ces derniers. Les objectifs de dépenses n'auront donc pas le caractère de crédits limitatifs ; ce serait contre nature.

M. Adrien Zeller. Très juste !

M. le garde des sceaux. Il est clair que le dépassement éventuel de ces objectifs ne saurait entraîner, par exemple, la cessation des paiements des prestations.

Pour l'assurance maladie, où les engagements financiers découlent d'une somme de décisions individuelles, – contrairement, par exemple, à l'assurance vieillesse où les éléments objectifs, par exemple démographiques, pèsent d'un poids beaucoup plus lourd – la détermination des objectifs de dépenses sera un instrument essentiel de la maîtrise de ces dépenses.

M. Adrien Zeller. Exact ! C'est le cœur du problème !

M. le garde des sceaux. Ainsi, le vote du Parlement deviendra la pierre angulaire de l'action du Gouvernement et de la réforme de la sécurité sociale que vous avez approuvée le 15 novembre.

L'architecture d'ensemble du système se traduira par une nouvelle chaîne des responsabilités. Il appartiendra en premier lieu au Parlement de voter les objectifs nationaux de l'évolution des dépenses.

Ces objectifs se traduiront ensuite, sous le contrôle du Gouvernement, dans les budgets des organismes de sécurité sociale, d'abord par des conventions d'objectifs et de moyens, conclues entre le Gouvernement et les caisses nationales, ensuite par des conventions entre ces caisses et les différents professionnels de la santé, trouvant elles-mêmes leur traduction au niveau régional.

Les objectifs fixés par le Parlement auront également des répercussions sur la médecine hospitalière, selon des mécanismes déconcentrés.

Ainsi, la loi d'équilibre constituera l'acte d'impulsion d'une politique qui sera relayée, par voie conventionnelle, selon les principes mêmes de l'assurance sociale.

Vos commissions des lois et des affaires sociales se sont interrogées sur l'opportunité de prévoir des correctifs aux objectifs initiaux par le vote de lois rectificatives.

Je m'expliquerai plus complètement sur ce point lors de la discussion des articles, mais je souhaiterais d'ores et déjà indiquer pour quelles raisons le Gouvernement n'a pas souhaité utiliser le pluriel dans l'article instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale.

Il convient d'abord de ne pas banaliser cette loi, qui fixe pour l'année des objectifs, avec un certain volontarisme, et ne doit pas simplement se contenter de refléter des évolutions mouvantes ou de tirer les conséquences d'événements extérieurs.

Ensuite, à la différence des lois de finances, pour lesquelles l'usage du pluriel traduit l'existence de plusieurs catégories de lois, dont l'objet est différent, qui sont prévues dans la Constitution et qui sont adoptées au terme de procédures distinctes, la loi d'équilibre de la sécurité sociale, si elle doit être modifiée en cours d'année, ce que l'usage du singulier – je m'en expliquerai – n'exclut pas, ne devrait l'être qu'en respectant la même procédure d'adoption que la loi initiale, et non pas avec une autre procédure, comme il y a, vous le savez, une procédure différente pour les lois de finances rectificatives ou pour les lois de règlement qui forment, avec la loi de finances initiale, les trois catégories de lois de finances.

Une telle hypothèse de rectification devrait néanmoins rester exceptionnelle. En effet, il ne s'agit pas ici d'un mécanisme comparable aux lois de finances qui reposent sur des crédits essentiellement limitatifs, et qu'il faut donc bien rectifier – si l'on veut conserver son sens au vote du Parlement – si ces crédits sont insuffisants ou si, au contraire, il convient de les diminuer ou de modifier les recettes.

Vous le constatez, mesdames, messieurs les députés, l'ensemble du dispositif que je viens de décrire vise à mettre entre les mains du Parlement des responsabilités déterminantes en matière d'orientation des dépenses de la sécurité sociale.

En conférant aux assemblées un pouvoir d'encadrement de l'action gouvernementale, le projet de loi répond au double objectif fixé par le Premier ministre : clarifier les responsabilités et donner un nouveau rôle normatif au Parlement. Il ne s'agira pas pour le Parlement d'entériner les choix du Gouvernement mais, bien au contraire, pour le Gouvernement de mettre en œuvre les décisions votées par le Parlement. Je vais maintenant, et ce sera mon dernier point, vous en exposer la procédure. En la matière, le Gouvernement s'est largement inspiré des mécanismes applicables aux lois de finances. C'est un choix que nous avons voulu faire pour bien marquer l'importance de la loi d'équilibre dans l'ordre des normes législatives.

L'adoption de la loi d'équilibre doit obéir aux mêmes impératifs de célérité que la loi de finances.

Votre assemblée sera toujours la première saisie du projet de loi. Elle disposera d'un délai de vingt jours pour examiner le texte. Le Sénat, pour sa part, disposera de quinze jours. Une fois cette première lecture acquise, la commission mixte paritaire pourra immédiatement être constituée. Trente-cinq jours au maximum s'écouleront donc avant le début d'une éventuelle procédure paritaire.

Le Gouvernement a été conduit à fixer le délai total d'examen par le Parlement à cinquante jours et à prévoir, dans le projet de loi de révision, que si les assemblées ne se prononcent pas dans ce délai, le projet de loi d'équilibre pourra être mis en œuvre par ordonnance.

La commission des affaires sociales, saisie pour avis, propose, par la voix de son président, M. Bruno Bourg-Broc, de répartir différemment ce délai total en donnant dix jours supplémentaires à l'Assemblée nationale, en limitant à dix jours le délai d'examen par le Sénat et en réduisant à cinq jours le délai postérieur à la saisine de la commission mixte paritaire. Toujours cinquante jours, au total, donc, mais répartis en trois tranches différentes.

Je le dis tout de suite, il me paraît difficile d'envisager cette nouvelle répartition, et je m'en expliquerai plus en détail dans la suite des débats.

En tout état de cause – et la commission des affaires sociales, d'ailleurs, le retient – le délai global de cinquante jours apparaît particulièrement adapté aux contraintes dont le projet de loi d'équilibre devra tenir compte.

La durée retenue est en effet conditionnée par la date d'entrée en vigueur de la loi. Il paraît nécessaire d'envisager l'adoption de la loi d'équilibre et sa traduction effective avant que ne commence l'exercice social, c'est-à-dire avant le début de l'année civile.

Certes, d'autres solutions seraient envisageables, dont celle d'un vote de la loi d'équilibre postérieurement à l'adoption du budget de l'Etat par la loi de finances. Mais cette solution, qui conduirait à décaler l'exercice social d'au moins un mois, présenterait le risque de dissocier l'activité de la sécurité sociale de celle des autres organes de la nation.

Une autre solution consisterait en un examen anticipé du projet au cours du printemps de l'année précédant l'exercice. Cette idée a été avancée notamment par le rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Jean-Pierre Delalande, et elle a été longuement évoquée au cours de la réunion de cette commission.

Mais l'on peut se demander si, dans ces conditions, le Parlement pourrait alors disposer d'informations suffisamment complètes et actualisées pour se prononcer en toute connaissance de cause.

C'est pourquoi la préférence du Gouvernement, qui trouvera à s'exprimer dans le projet de loi organique, va à une discussion de la loi d'équilibre dans le courant de l'automne.

L'important travail préparatoire que nécessitera l'élaboration de la loi laisse penser que son dépôt ne pourra intervenir avant les derniers jours d'octobre.

Comment les choses vont-elles se passer ? Il sera nécessaire d'opérer au cours de l'été une synthèse des rapports régionaux sur la politique sanitaire afin de permettre l'établissement des comptes prévisionnels pour les différents régimes obligatoires de base. La conférence annuelle sur la santé, innovation majeure du plan de réforme de la sécurité sociale en discutera dans le courant du mois de septembre, et la commission des comptes de la sécurité sociale, début octobre. Le dépôt du texte à la fin du mois d'octobre porte donc le terme de la discussion, compte tenu des cinquante jours, aux environs du 20 décembre. Cette date constituera le véritable butoir pour que les décisions prises dans la loi d'équilibre trouvent leur prolongement dans le budget des organismes de sécurité sociale et des hôpitaux, ainsi que dans les conventions liant ces organismes aux professionnels de la santé.

Ainsi la loi d'équilibre sera-t-elle examinée en même temps que la loi de finances.

Le Gouvernement a conscience de la charge de travail qui sera ainsi imposée au Parlement. Mais l'examen en parallèle des deux lois, qui regroupent la quasi-totalité des prélèvements obligatoires, constitue le gage de la cohérence des pouvoirs publics en matière économique et sociale.

Elle permettra au Parlement de se prononcer sur le choix décisif : quelle part de notre richesse nationale entend-il affecter à tel ou tel usage ? Le choix en effet, est fondamental pour notre société.

M. André Fanton. Très bien !

M. le garde des sceaux. Bien sûr, bien que les débats se déroulent dans un même temps, chaque loi – je veux dire la loi de finances et la loi d'équilibre – conservera son autonomie et son objet propre, et leur vote simultané ne saurait conduire à l'empiètement de l'une sur le domaine de l'autre.

Telles sont, monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, les explications que je tenais à vous présenter au seuil d'un débat dont, au-delà de tout clivage politique, chacun, j'en suis persuadé, perçoit l'enjeu.

Je voudrais, avant de terminer, rendre hommage à la qualité des rapports et des avis qu'ont rendus les trois commissions saisies, malgré un court délai. Le travail néanmoins approfondi auquel se sont livrés les présidents Mazeaud, Bruno Bourg-Broc et le rapporteur de la commission des finances, M. Jean-Pierre Delalande, est tout à fait remarquable et digne d'éloge. Je tiens ici à les remercier particulièrement. Ce travail va contribuer à la qualité du débat qui va maintenant s'engager.

En conclusion, afin que les choses soient bien claires et définissent parfaitement l'enjeu de ce débat et de cette révision constitutionnelle, je dirai ceci : nous avons décidé tous ensemble de sauvegarder la protection sociale à la française et, pour la sauvegarder, de la réformer profondément et durablement. Nous voulons maintenir le principe

de l'assurance sociale et le rôle que jouent les partenaires sociaux ; cela fait partie de notre culture collective, et les Français y sont très attachés.

C'est dans ce cadre même que le projet de loi de révision constitutionnelle vous propose de modifier au profit du Parlement les relations entre les pouvoirs publics. De même, monsieur le président, que l'instauration de la session unique et l'amélioration des méthodes de travail du Parlement contribuent à renforcer le rôle de l'Assemblée nationale et du Sénat, de même il s'agit maintenant de donner au Parlement un pouvoir nouveau.

Le projet que je vous propose au nom du Gouvernement n'aboutit à rien de moins qu'à faire sauter le verrou constitutionnel qui s'opposait à une intervention réelle du Parlement en matière de sécurité sociale.

Nous vous proposons cependant de le faire dans le respect des principes fondamentaux de la sécurité sociale, mais aussi de manière pragmatique, car, tout le monde le sait bien, cette réforme est un premier pas dont la portée grandira au fur et à mesure qu'évoluera le système de sécurité sociale lui-même.

C'est pourquoi, mesdames, messieurs les députés, je ne doute pas de la réponse que vous apporterez au projet que je vous propose au nom du Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Rappel au règlement

M. Jacques Floch. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. J'espère que ce rappel au règlement est justifié, parce que demander la parole juste au moment où j'allais donner la parole à un président de commission, de plus rapporteur, cela peut coûter cher ! (*Sourires.*)

M. Julien Dray. Voilà qui commence bien l'année !

M. le président. La parole est donc à M. Jacques Floch, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Floch. Monsieur le président, M. le garde des sceaux vient de déclarer qu'il a fait distribuer aux présidents des commissions un document préparatoire ayant trait à la future loi organique. Le texte dont nous discutons n'est compréhensible sur le fond que si nous disposons de cette information. Je demande donc, au nom de mon groupe, une suspension de séance de trente minutes afin que la présidence de la commission des lois puisse nous transmettre son savoir.

M. le président. Les suspensions sont de droit pour les réunions de groupe, mais pas pour récupérer des papiers, si tant est que ceux-ci soient disponibles ! (*Sourires.*)

M. Jacques Floch. C'est une interprétation abusive du règlement, monsieur le président !

Reprise de la discussion

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur.

M. Julien Dray. M. le bourreau de la sécurité sociale !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Monsieur le président, compte tenu de l'intervention de notre collègue Floch, ne pourrait-on faire distribuer – M. le garde des sceaux n'y verra sans doute pas d'inconvénient – l'avant-projet de loi organique, que je n'ai reçu que ce matin, d'ailleurs, et que je n'ai guère eu le temps d'étudier ?

M. Julien Dray. Pourtant, en commission, vous avez expliqué que l'on ne pouvait pas faire un bon travail sans connaître le contenu des lois organiques !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mon cher collègue, je réponds favorablement à la demande de l'un des vôtres ! Nous aurons ainsi la possibilité, pendant toute la durée de ce débat, d'étudier de près l'avant-projet de loi organique.

M. Julien Dray. Alors, cela va être long !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. On sait, sur ces bancs, que je ne suis guère favorable aux modifications constitutionnelles. Je suis de ceux qui considèrent que notre loi fondamentale est excellente, qu'elle a fait ses preuves. Je dirai même qu'au cours des deux derniers septennats, pendant la période de cohabitation – je ne suis pas de ceux qui en défendent le principe ! – elle a fait preuve de sa capacité à résister.

Est-ce à dire pour autant que la loi fondamentale est intangible ? Je ne le pense pas non plus, car il est nécessaire de suivre et d'orienter les mouvements de notre société par le biais non seulement des dispositions ordinaires mais également de la Constitution.

Cependant, si des adaptations s'imposent – et c'est le cas aujourd'hui – en aucun cas je n'accepterai que l'on touche aux principes essentiels de notre loi fondamentale.

Or, je n'hésite pas à dire que le texte qui nous est proposé par le Gouvernement ne crée nullement d'instabilité constitutionnelle parce qu'il ne touche pas au fond, aux grands principes posés par les constituants de 1958.

M. Julien Dray. Il attaque son préambule.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Le texte que l'on nous propose, mes chers collègues, répond, et le garde des sceaux l'a dit, à une revendication de toutes les familles politiques, et ce depuis 1956. Je dis bien : de toutes les familles politiques, car il est vrai que le problème des comptes sociaux a, depuis des décennies, interpellé le législateur.

M. Jacques Brunhes. Tout le monde n'a pas apporté les mêmes réponses !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Depuis plusieurs décennies, je le répète, puisque dès 1956 une telle revendication – ou, à défaut, un tel souhait – s'est exprimée sur ces bancs.

Cette révision qui nous est proposée correspond, monsieur le président, à la revalorisation du Parlement que vous avez souhaitée et qui s'est déjà traduite dans une modification constitutionnelle récente. Puisqu'il s'agit maintenant d'intervenir dans le domaine de la protection sociale, le rôle du Parlement va évoluer dans le bon sens. Cela m'apparaît d'autant plus nécessaire que le budget social de la nation, expression introduite dans notre droit par la loi de finances de 1952, a pris, comme vous le savez, une grande importance qui situe aujourd'hui notre problème.

Je considère quant à moi comme tout à fait nécessaire cette modification constitutionnelle voulue par le Président de la République et annoncée par le Premier ministre à cette tribune le 15 novembre dernier.

Nécessaire car le Conseil constitutionnel avait sanctionné la loi organique déposée par un de nos anciens collègues en 1987, Michel d'Ornano. Dans une décision qui donnait une tonalité très restrictive à l'article 34 de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait, en effet, considéré qu'une loi organique ne saurait régler le problème qui nous préoccupe et qu'il fallait une nouvelle catégorie de lois aux côtés des lois ordinaires, des lois de finances et des lois de programme. Telle est exactement la raison pour laquelle le Gouvernement nous propose cette modification constitutionnelle.

Nécessaire également pour clarifier les responsabilités, pour sauvegarder notre protection sociale.

Cette modification est en fait indispensable car le déficit cumulé des régimes obligatoires de base atteignant 230 milliards de francs, il faut, comme on l'a dit à plusieurs reprises et sur tous les bancs, que soit menée une politique volontariste de maîtrise des dépenses et de retour à l'équilibre. C'est du reste, mes chers collègues, ce qu'ont également déclaré les personnalités que votre commission des lois a cru nécessaire d'entendre. Ainsi Raymond Soubie, que tout le monde connaît, Jean Marmot, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale, et le professeur de finances publiques, Joël Molinier.

Il n'en demeure pas moins, monsieur le garde des sceaux, que nous ne légiférons pas dans les meilleures conditions. Certes, vous nous avez communiqué l'avant-projet de loi organique, ce dont nous vous remercions, mais nous ignorons tout de l'ordonnance que cette révision est destinée à mettre en œuvre. Souhaitons qu'au cours de la discussion le Gouvernement comble notre attente et accepte les propositions de la commission !

Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez d'ores et déjà indiqué que vous acceptiez le premier amendement de la commission modifiant l'article 1^{er} encore qu'il y ait dans votre esprit une petite réserve puisque vous avez ajouté que nous pourrions discuter de la dénomination au moment de la discussion des articles, alors qu'il me semble bien que notre amendement modifie de fond en comble ce premier article.

A cet égard, qu'il me soit permis de rappeler qu'il appartient aux commissaires de chaque commission de clarifier au mieux les textes qui leur sont soumis pour éviter ultérieurement des interprétations difficiles au Conseil constitutionnel. Tel est bien leur rôle. Qu'on ne considère donc pas que les amendements de la commission, votés par une très large majorité, revêtent un caractère négatif ! En éclaircissant le texte, nous nous employons à aider le Gouvernement, monsieur le garde des sceaux.

Ce texte, mes chers collègues, vise à faire en sorte que par le biais d'une nouvelle catégorie de loi – et ce encore une fois, pour tenir compte de la définition du Conseil constitutionnel – le Parlement soit amené à se prononcer par un vote sur les orientations générales de la sécurité sociale, ou, plus exactement, de la politique du Gouvernement dans le domaine de la sécurité sociale et de la santé publique. Il s'agit également de permettre au Parlement d'examiner l'évolution récente et prévisionnelle de la situation financière de la sécurité sociale. Il s'agit encore de soumettre au vote du Parlement des objectifs de dépenses. Ces objectifs devant naturellement être précisés dans cette loi organique, de même sans doute, monsieur le garde des sceaux, que le nombre de votes que nous serions éventuellement appelés à émettre.

Rappelons les termes du projet : « La loi d'équilibre de la sécurité sociale détermine les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel de la sécurité sociale et fixe, en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses... »

Mes chers collègues, ce texte ne touche nullement à la répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui constitue l'un de nos grands principes constitutionnels. C'est ainsi que tout ce qui relève des principes fondamentaux de la sécurité sociale, tel que cela a été précisé par le Conseil constitutionnel dès 1960, dépend de la loi. En revanche, la fixation du taux des cotisations et leur répartition exacte entre les différentes catégories de cotisants dépendent du pouvoir réglementaire. Bien sûr, ni le Gouvernement ni la commission des lois ne prétendent modifier en quoi que ce soit cet équilibre dans la répartition des compétences.

En l'état actuel des choses, si l'intervention du législateur n'est pas tout à fait négligeable, le Gouvernement dispose, lui, d'une très grande latitude d'action, notamment dans le domaine financier par la fixation du taux. Je préciserai que le Parlement, et cette précision m'apparaît importante pour la suite de nos discussions, monsieur le garde des sceaux, exerce déjà un contrôle sur les recettes ; j'irai jusqu'à dire un véritable pouvoir de décision. Il en est ainsi en matière de sécurité sociale agricole et pour les divers régimes qui bénéficient de subventions budgétaires. La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel a d'ailleurs conduit à une sorte d'extension du champ d'intervention du Parlement ; j'y reviendrai.

Mais il est vrai aussi qu'en ce qui concerne une partie des ressources de la sécurité sociale, le Parlement ne peut se prononcer que de manière fragmentaire, ce qui lui interdit d'avoir une vue d'ensemble des conditions de son équilibre financier. C'est la raison pour laquelle, depuis 1956 et jusqu'en 1987, nombreuses ont été les tentatives visant à étendre le rôle du Parlement en matière de financement de la sécurité sociale. Je vous renvoie à ce propos au rapport écrit de votre commission. Mais toutes ces tentatives ont avorté ou tout au moins se sont conclues sur la nécessité de demander au Gouvernement un rapport, rapport qui n'a pas toujours été déposé. Cela me conduit à répéter une fois encore qu'il faudrait cesser ces pratiques inutiles qui imposent au Gouvernement un rapport que finalement personne ne lit.

M. André Fanton. Très juste !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Le projet que nous examinons organise, c'est vrai, un véritable transfert de responsabilités au profit du Parlement, sans qu'il soit porté atteinte, j'y insiste, aux droits des partenaires sociaux. En effet, l'autonomie de gestion des caisses n'est nullement remise en question. C'est le sentiment de votre rapporteur et de la commission.

M. Jacques Brunhes. De la majorité de la commission !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. En la matière, de sa très large majorité, mon cher collègue !

M. Julien Dray. Il faudrait faire des élections pour vérifier !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certes, mais là, c'est un autre problème, dont vous aurez l'occasion de discuter dans d'autres enceintes. Je vous fais tout à fait confiance à ce sujet. (*Sourires.*)

M. Julien Dray. Mais ici aussi et longuement !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Selon moi, le problème est de savoir si le projet qui nous est soumis a une véritable portée normative. En effet, ce texte, qui nous a semblé incomplet et donc, je suis obligé de le dire, insatisfaisant, laisse en suspens une question : quelle sera demain la véritable portée du vote du Parlement sur les lois dites d'équilibre ou de financement de la sécurité sociale ? Puisqu'il s'agit d'un équilibre financier prévisionnel, d'objectifs de dépenses, on ne saurait le comparer avec un exercice budgétaire classique. Dès lors la question de fond est la suivante : ces dispositions ont-elles effectivement un caractère normatif ?

Dans mon rapport, j'ai parlé de « normativité indirecte » ou de « normativité différée », considérant que, dans la mesure où il s'agit d'un domaine prévisionnel, si les prévisions envisagées sont totalement dépassées, il faudra apporter des correctifs soit par les lois rectificatives, d'où l'emploi du pluriel, soit dans la prochaine loi dite « d'équilibre » ou loi de financement de la sécurité sociale. Il y a donc une normativité. Mais lorsque la prévision n'est pas respectée, cette normativité devient en quelque sorte indirecte et ne s'appliquera qu'au moment des correcteurs, lorsque ceux-ci s'appliqueront eux-mêmes.

M. Julien Dray. C'est une usine à gaz législative !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Un autre élément nous permet de préciser que ces dispositions sont normatives : le Gouvernement s'est réservé, comme en matière de loi de finances, la possibilité de légiférer par ordonnances si le Parlement ne votait pas la loi dite d'équilibre dans les délais prévus.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez indiqué que nous aurions la possibilité d'étudier les projets de loi organique. Mais vous avez également déclaré devant la commission des lois que le Parlement serait informé des prévisions de recettes au moment des débats. C'est donc vous, et ne voyez là aucune ironie de ma part, qui nous avez indirectement incités à déposer un amendement visant à introduire la notion de recettes.

M. le garde des sceaux. Oui, mais moi c'était en annexe !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certes ! Mais la commission des lois a fait un pas de plus pour répondre au sentiment exprimé par la très grande majorité des commissaires.

La commission, par mon intermédiaire, tient, monsieur le garde des sceaux, à vous remercier tout particulièrement. Si le mot « recettes » figure, vous ne sauriez le disputer dans la mesure où c'est vous qui l'avez préconisé. (*Sourires.*)

D'ailleurs, cette notion de recettes a interpellé toutes les commissions si j'en crois les rapports que j'ai pu lire, et les personnalités que nous avons entendues ont toutes insisté sur la nécessité de l'introduire. Ainsi Raymond Soubie a-t-il déclaré : « Limiter le vote du Parlement au vote des objectifs de dépenses de la sécurité sociale n'aurait que l'apparence de l'efficacité et constituerait en fait une absurdité. » Le Parlement doit pouvoir s'interroger sur les recettes, comme l'indique la notion même d'équilibre.

La commission des lois, qui a jugé ce texte nécessaire mais insuffisant a donc tenté de combler les lacunes en déposant des amendements. Encore une fois, ceux-ci visent à corriger et à clarifier au mieux les dispositions du

Gouvernement, de façon à éviter, car nous pensons toujours à l'avenir, des interprétations difficiles ultérieures pour le Conseil constitutionnel, en cas de recours.

La commission des lois maintient naturellement la création d'une catégorie particulière de lois, c'est, je le répète, la nécessité qui nous a été imposée en 1987 par le Conseil constitutionnel. Mais elle a considéré, et je crois que vous n'y faites pas obstacle, monsieur le garde des sceaux, que le pluriel était plus clair dans la mesure où inévitablement, des lois rectificatives seront nécessaires.

La commission a également considéré qu'il était important de retenir une autre dénomination. Et là, monsieur le garde des sceaux, je vous ai senti quelque peu hésitant. Outre le fait que le texte était mal rédigé – « la loi d'équilibre fixe l'équilibre » –, c'est le souci de la qualité formelle, puisqu'il s'agit de la Constitution, qui a motivé la modification que nous proposons.

M. André Fanton. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Nous avons retenu la notion de « lois de financement de la sécurité sociale ». Cette nouvelle dénomination ne remet d'ailleurs en cause ni le caractère volontariste de votre nouvelle loi, ni partage des compétences.

Enfin, et c'est peut-être là l'essentiel du débat, nous avons fait explicitement mention des recettes sans apporter de véritables modifications sur le fond, partageant la volonté du Gouvernement de voir la nouvelle catégorie de lois ne modifier en rien les règles actuelles de détermination des recettes de la sécurité sociale. Nous avons simplement pris soin de préciser que les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu des prévisions de recettes qu'elles retracent, fixent les objectifs de dépenses, et ce, je le précise notamment pour les partenaires sociaux et le Gouvernement, sans déterminer le montant des recettes et sans qu'il s'agisse bien sûr d'objectifs, comme en matière de dépenses.

Pour ce qui est des autres amendements, nous y reviendrons au moment de la discussion des articles ; je ne crois pas qu'ils soulèvent de difficulté particulière. Précisons simplement qu'à l'article 3 nous avons notamment adopté un amendement tirant les conséquences de la dernière révision constitutionnelle et un amendement relatif à l'assistance fournie au Parlement et au Gouvernement par la Cour des comptes dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Un certain nombre d'autres amendements ont été rejetée et je voudrais, avant de conclure, dire un mot sur ceux de notre collègue Jean-Pierre Chevènement. Sans outrepasser mon rôle, je voudrais en effet appeler l'attention toute particulière du Gouvernement sur le rejet d'un amendement qui faisait état de la notion de service public à la française. M. le Premier ministre s'était exprimé ici-même, à ce sujet, le 15 novembre dernier ; en commission, vous nous avez indiqué, monsieur le garde des sceaux, que les discussions étaient en cours, ce que je comprends. Allant bien au-delà, j'ai fait observer à Jean-Pierre Chevènement, à qui j'avais demandé de renoncer à son amendement, qu'il était inutile qu'il le dépose car hélas ! à la suite de la jurisprudence du Conseil d'Etat, fort regrettable, de la jurisprudence de la Cour de cassation, tout aussi regrettable, et de celle de la cour de justice européenne, peut importent les dispositions constitutionnelles que l'on ajouterait à notre loi fondamentale si la cour de justice européenne dit « non ». A la veille de la conférence intergouvernementale du mois de mars pro-

chain visant à modifier le traité de Rome, permettez-moi, monsieur le garde des sceaux, de vous demander de vous faire mon interprète auprès de M. le Premier ministre et de rappeler les termes, étonnants de clarté, de la décision de la Cour de justice européenne.

Décision de la Cour européenne de justice de 1971 : « Attendu [...] que, dès lors, l'invocation d'atteintes portées soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un Etat membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet Etat. »

C'est là un problème extrêmement grave. Les modifications de notre Constitution, si elle jouent, en droit interne, le rôle qu'elles doivent jouer, ne le joueraient plus si la Cour de justice européenne était saisie et rendait une décision de cette nature. Je le dis à propos de la proposition du Premier ministre relative à la notion de « service public à la française » : dans la mesure où Bruxelles considérerait qu'il ne doit pas en être ainsi dans les Etats membres de la Communauté, il y aurait une véritable difficulté qui ne saurait être surmontée que si le traité de Rome était modifié.

Voilà, mes chers collègues, ce que je voulais vous dire. La commission a considéré ce texte comme nécessaire. Elle a jugé qu'il répondait à une attente et qu'il correspondait à ce que nous souhaitons tous, et le président de cette assemblée le tout premier, c'est-à-dire à une revalorisation du rôle du Parlement. De telles dispositions sont l'aboutissement d'un espoir de plus de quarante ans. C'est bien ce qu'ont vu M. le Président de la République et M. le Premier ministre.

Mes chers collègues, sous le bénéfice de ces remarques, je vous demande de voter le présent projet tel qu'il a été amendé, bien sûr, par votre commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, rapporteur pour avis.

M. Bruno Bourg-Broc, *président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis.* Enfin, le Parlement va pouvoir contrôler les finances sociales, alors qu'aujourd'hui lui échappent des masses financières plus importantes que les dépenses de l'Etat, dont la croissance est plus rapide que celles-ci, sans que le déficit soit encadré par la moindre contrainte juridique. Au regard de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il y a là une réelle carence : la représentation nationale ne « consent » à rien.

L'évidence d'un besoin de contrôle parlementaire s'impose pourtant indépendamment des comparaisons étrangères au regard de deux constatations : la dérive du financement de la protection sociale et la confusion des responsabilités. Au point qu'on est en droit de se demander aujourd'hui qui décide quoi, et selon quelle rationalité.

Les caisses devraient gérer et prendre le cas échéant des mesures de redressement. En pratique, chacun ici le sait, l'Etat agit au coup par coup pour faire racheter la dette, comme il le fit en 1993, ou pour demander des ordonnances, comme il a été conduit à le faire en 1995.

Le seul remède, c'est le contrôle parlementaire. Il est prévu, à l'heure actuelle, par l'article L. 111-4 du code de la sécurité sociale que le Parlement « se prononce » sur

l'évolution des comptes. Cette formule dont j'ai tenu à récapituler la genèse dans mon rapport est une incantation législative, comme celle que je viens d'indiquer sur la gestion des caisses. En l'absence d'une procédure permettant le vote, il ne peut y avoir de vote. Voilà pourquoi le Parlement est muet, voilà pourquoi il faut réviser la Constitution, puisque, depuis l'annulation par le Conseil constitutionnel de la proposition de Michel d'Ornano, il n'y a pas d'autre voie de droit. On ne peut ici se contenter de procéder par une loi organique, faute d'un ancrage constitutionnel.

Mais dès lors que le rideau est enfin ouvert par le dépôt d'un projet de loi de révision constitutionnelle, il convient de se demander si la scène correspond bien au programme annoncé et si chacun des acteurs peut y jouer son rôle. Longtemps attendue, tentée, différée, la réforme doit correspondre à la nécessité qui la motive : assurer le contrôle du Parlement sur les comptes sociaux de la nation, la transparence de leur gestion, et permettre le vote périodique des assemblées sur leur évolution. Et cela a conduit notre commission, saisie pour avis, à formuler des questions, des observations et à déposer des amendements. Je n'ignore pas la difficulté du débat, son caractère parfois irrationnel, toujours passionnel. Le mérite du Gouvernement est d'avoir ouvert ce débat qui porte sur les mots et les modalités choisis.

Le texte de la révision constitutionnelle est assez laconique : il vise des objectifs de dépenses, sans en préciser le champ, et fait référence à l'équilibre prévisionnel sans viser les recettes.

En ce qui concerne la nature des dépenses qui seront recensées par la loi d'équilibre, la première question qui se pose est de savoir si, outre les avantages dits « contributifs » parce qu'ils sont la contrepartie d'une cotisation de l'assuré social, la loi inclut bien dans son champ d'application les dépenses sociales financées par l'impôt.

Il paraît évidemment logique à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales que le vote soit effectué sur la totalité des dépenses sociales. En effet, nous assistons depuis quelques années à l'émergence de tout un secteur de prestations sociales qui correspondent à un financement non contributif sans que pour autant les recettes correspondantes soient intégrées dans les lois de finances. Il en va notamment ainsi des dépenses du fonds de solidarité vieillesse, dont les recettes sont constituées par une partie de la CSG. Or, si la CSG est une imposition dont il incombe à la loi de fixer l'assiette et le taux, elle ne relève pas du domaine exclusif des lois de finances et, de ce fait, n'est pas marquée par l'annualité : une fois l'autorisation accordée, le Parlement se trouve dessaisi, car l'autorisation n'est pas réexaminée chaque année.

Prenons-y garde : si l'on exclut tout ce secteur du champ d'application de la loi d'équilibre, nous nous retrouverons, entre les dépenses de cette loi et celles retracées par la loi de finances, en présence d'une zone grise qui a tendance à croître, et dans laquelle proliféreront demain tous les inconvénients auxquels ce projet de loi constitutionnelle voudrait remédier.

La loi organique, qui précisera la loi constitutionnelle, devra également dire si, au-delà des dépenses du régime général, seront incluses les dépenses des régimes simplement « légaux », notion restrictive, ou celles des régimes « obligatoires », qui couvrent des régimes conventionnels auxquels la loi ou une convention collective confère un caractère obligatoire.

Il apparaît également nécessaire que la loi organique inclue la sécurité sociale agricole dans le champ de la loi d'équilibre. Il serait anormal de l'exclure au motif que les dépenses figurant au BAPSA sont déjà retracées dans la loi de finances. C'est la fonction, la finalité des dépenses, selon qu'elles se rapportent ou non à la sécurité sociale, qui doit décider de leur inclusion dans le champ de la loi d'équilibre : la cohérence est au prix de l'exhaustivité. Bien entendu, si le BAPSA est maintenu dans sa forme juridique et son champ actuels, il est clair, comme en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires qui, par nature, sont des dépenses de l'Etat, que la dépense sera conditionnée par le vote de la loi de finances. D'où l'intérêt d'ailleurs que les discussions de la loi d'équilibre et de la loi de finances soient rapprochées dans le temps, sans pour autant trancher ce qui fait l'objet d'un débat ; Jean-Pierre Delalande en parlera sans doute dans un instant.

En ce qui concerne l'équilibre prévisionnel, la grande surprise est le silence sur la question des recettes, alors que ni la proposition de Michel d'Ornano en 1987 ni celle du comité pour la révision de la Constitution, dit comité Vedel, en 1993, n'excluaient leur examen. Il n'est pas possible que la loi demeure muette sur ce thème car, faute d'une mention dans la Constitution, la loi organique ne pourrait inclure un volet sur les recettes.

Je me félicite que le Gouvernement ait accepté, par votre intermédiaire, monsieur le garde des sceaux, de faire référence aux recettes. J'ai, en effet, cru comprendre, après vous avoir entendu, que vous aviez donné un accord sur ce point. Ce faisant, le Gouvernement donne satisfaction partiellement aux amendements de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et de la commission des lois. Reste, néanmoins, une différence : la commission a souhaité que la Constitution indique que les lois d'équilibre pourraient comporter des dispositions législatives concourant à l'équilibre. Sur ce point non plus, il ne me paraît pas possible de laisser toute latitude à la loi organique. Aussi, souhaiterais-je que l'amendement de la commission des lois soit sous-amendé en ce sens. Dans ce cas, l'amendement de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales serait totalement satisfait.

S'agissant des recettes, il faut être, comme Pierre Mazeaud l'a été, parfaitement clair : il ne s'agit pas de faire voter par le Parlement le taux des cotisations ; sur ce point, il faut insister : il n'est pas question de remettre en cause le rôle des partenaires sociaux. Si la moindre ambiguïté subsistait à cet égard, il est aisé de constater que le Parlement ne peut le faire en l'absence d'une mention explicite dans l'article 34 de la Constitution. Il n'en est pas moins nécessaire de prévoir le vote sur une enveloppe globale de recettes attendues et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a adopté un amendement en ce sens. Cette enveloppe globale devra, en outre, faire apparaître la part dans ces recettes des impositions affectées à la sécurité sociale, et notamment de la CSG.

Quelle serait, en effet, la signification d'un équilibre dont les recettes seraient absentes ?

S'il ne s'agit que d'une référence purement « littéraire », par laquelle l'équilibre signifierait simplement la modération, à quoi bon réviser la Constitution ? Si l'on veut donner corps à une maîtrise véritable de notre système de sécurité sociale, il faut que l'exigence d'équilibre concerne les deux plateaux de la balance et revête un certain caractère impératif, aussi bien dans ses objectifs de

dépenses que dans ses objectifs de recettes, même s'il est bien entendu que c'est au niveau des grandes masses financières.

Car la sécurité sociale, à la différence de l'Etat, ne peut accepter un déficit durable : elle doit laisser à la politique budgétaire la responsabilité du réglage macro-économique ultime.

J'en arrive ainsi à un aspect essentiel de la loi d'équilibre, qui est celui de la portée juridique du vote parlementaire. L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle rappelle que « les responsabilités sont aujourd'hui diffuses et obscurcies : une clarification s'impose. Dans une démocratie, la responsabilité des grands choix économiques et sociaux revient en premier chef au Parlement ». Nous en sommes tout à fait d'accord. Mais pour que cette responsabilité soit effective, il faut nécessairement que le vote ait une portée contraignante et que cette décision puisse être révisée en cours d'année. Sur ce dernier point, la commission – et elle n'est pas la seule – a adopté un amendement ; elle y tient. Quant à la valeur contraignante du vote, certains indices démontrent que telle est bien l'intention du Gouvernement. Ainsi de l'article 3 du projet de loi constitutionnelle qui dispose qu'en cas de dépassement du délai global le projet est mis en vigueur par ordonnances.

Au cours de votre audition devant la commission des lois, monsieur le garde des sceaux, vous avez également précisé que l'article 40 de la Constitution sur l'irrecevabilité financière, s'appliquerait normalement à la discussion de la loi d'équilibre. Il est donc clair que la fixation des objectifs de dépenses et les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel de la sécurité sociale auront valeur impérative, faute de quoi les dispositions de l'article 40 ne seraient pas applicables. Mais il faut bien reconnaître que la stricte application de cet article conduira les parlementaires à ne pas pouvoir modifier les affectations, entre les régimes et les branches, des dépenses proposées par le Gouvernement.

La commission vous propose d'admettre les mécanismes de compensation de charges. A titre personnel, je proposerai d'admettre les compensations de charges et de recettes seulement pour les lois d'équilibre et à condition que cet équilibre soit respecté. Cette solution, plus nuancée, peut se justifier par la grande différence qui sépare la loi d'équilibre de la loi de finances. Je sais, certains me le reprocheront, que nous avons osé toucher là un article fondamental, tabou diront certains. Mais le problème ne mérite-t-il pas d'être posé ?

La loi d'équilibre ne fixe pas les dépenses mais les objectifs de dépenses. Comme le rappelle l'exposé des motifs, elle représente ainsi un cas original, intermédiaire en quelque sorte entre une loi de finances et une loi de programme, empruntant aux premières un caractère normatif certain et aux secondes le rôle de définition des objectifs. La « fixation des objectifs de dépenses » aura valeur normative pour les conventions de gestion entre le Gouvernement et les caisses de sécurité sociale, sans emporter pour autant ni autorisations de dépenses, ni crédits limitatifs. Cette situation spécifique, jointe à l'existence d'une unité de trésorerie par le biais de l'ACOSS ainsi que de mécanismes de compensation démographique, milite en faveur d'une application nuancée de l'article 40 à la matière des lois d'équilibre de la sécurité sociale.

Si le Gouvernement souhaite que le Parlement assume pleinement sa nouvelle responsabilité de « clef de voûte » du système de sécurité sociale, il est alors raisonnable que la Constitution lui donne les moyens d'arbitrer entre des

catégories de dépenses et d'effectuer ainsi de vrais choix ; bref, lui offre les moyens de n'être pas seulement un verrou financier mais un véritable donneur d'orientations, un véritable régulateur des finances sociales.

Chacun mesurera à la fois la nécessité du progrès à accomplir, la volonté du Gouvernement de progresser – et je vous ai écouté avec attention, monsieur le garde des sceaux – la difficulté et la technicité de certaines questions. Mais c'est là toute la richesse du débat parlementaire.

C'est pourquoi, compte tenu des amendements qu'elle a fait siens, et avec les réserves ou les nuances que je viens d'exposer, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si nous examinons un projet de loi constitutionnelle, c'est que nous sommes en train de créer une nouvelle catégorie de loi : ni loi normale, ni loi organique, ni loi de finances, ni ordonnance, une loi originale d'équilibre de la sécurité sociale. Bien sûr, cela pose des problèmes nouveaux auxquels il nous faut trouver des solutions, elles aussi équilibrées. Il était donc légitime que la commission des finances se saisit de ce texte puisque, aussi bien, la loi d'équilibre de la sécurité sociale concernera des flux financiers très importants.

Je voudrais, dans le court délai qui m'est imparti, faire quelques réflexions sur l'utilité que pourra revêtir l'exercice novateur que constitue la loi d'équilibre de la sécurité sociale ainsi que sur des questions qu'il appartient à la commission des finances de se poser : jusqu'où va le parallélisme très apparent établi dans le texte qui nous est soumis entre la loi d'équilibre de la sécurité sociale et les lois de finances ? Surtout, comment l'une et les autres se recouperont-elles, se compléteront-elles, s'articuleront-elles, tant sur le fond que dans la procédure et dans l'ordre du jour ?

Il ne saurait évidemment être question de dessaisir les partenaires sociaux en intégrant dans la loi d'équilibre un ensemble volumineux de mesures détaillées. Bien au contraire, cette loi devra être lisible, pédagogique, à destination de l'opinion et inciter les partenaires sociaux, en particulier dans le secteur de la santé, à maîtriser les coûts par les moyens de la négociation.

C'est pourquoi elle devra avoir un contenu très clair, permettant au Parlement de se prononcer sur les arbitrages fondamentaux qu'il lui revient légitimement de faire : déterminer la part de la richesse nationale qu'il paraît souhaitable d'affecter à la protection sociale ; déterminer ensuite, le cas échéant, branche par branche, la part respective des cotisations et de l'impôt ou des concours de l'Etat ; fixer, enfin, l'enveloppe des dépenses de santé. Il restera alors aux partenaires sociaux la tâche considérable de mener à bien, secteur par secteur, la mise en œuvre des différents objectifs ainsi établis.

Je ne reviendrai pas sur le décalage existant entre le parallélisme de procédure établi entre la loi d'équilibre et les lois de finances et les différences substantielles quant à leur contenu car, quand on examine les choses au fond, la loi d'équilibre ne ressemble guère à une loi de finances.

Que la loi d'équilibre de la sécurité sociale ne puisse s'assimiler à une loi de finances n'empêche pas que, telle qu'elle est conçue, elle recoupe largement la loi de finances annuelle, et qu'elle risque même d'entrer en collision avec elle.

Premièrement, si, comme semble l'envisager le Gouvernement, la loi d'équilibre de la sécurité sociale doit être examinée à l'automne, et alors même que le débat budgétaire doit entrer dans le moule des trois jours de séance par semaine sans séances de nuit, il existe un risque évident pour l'ordre du jour de nos travaux.

Deuxièmement, la loi d'équilibre de la sécurité sociale retracera des flux financiers qui sont également retracés, et le resteront, dans la loi de finances annuelle. Une évaluation large de ces montants s'élèverait à environ 600 milliards de francs par an. Certes, tous ces flux ne seront sans doute pas repris dans la loi d'équilibre, mais leur forte augmentation récente ne s'est pas démentie. Tout, naturellement, devra donc être fait pour qu'ils coïncident avec ceux retracés dans la loi d'équilibre.

Troisième risque de collision : un « équilibre financier » de la sécurité sociale sera solennellement déterminé alors que, par ailleurs, les lois de finances définissent un « équilibre économique et financier ». Le terme « économique » autorise de fait l'Etat à accepter durablement un déficit budgétaire et il met en lumière le caractère macro-économique de l'équilibre du budget, qui constitue le réglage économique et financier ultime, une fois définis les autres équilibres.

Pour ces raisons, il me semble que l'équilibre financier social devra être subordonné à l'équilibre du budget de l'Etat, qui devra donc être défini postérieurement afin, notamment, de tirer les conséquences des mesures prises pour assurer l'équilibre de la sécurité sociale.

Sur le plan des procédures applicables à la loi d'équilibre, plusieurs éléments me paraissent importants.

En premier lieu, l'emploi du singulier pour désigner la loi et le projet de loi d'équilibre implique qu'il n'y ait qu'une seule loi d'équilibre de la sécurité sociale par an. L'unicité de cette loi, c'est-à-dire pas de collectif social pour éviter un manque de lisibilité de notre action, pas de fourre-tout aboutissant à des DDOS, me paraît essentielle.

M. Jacques Barrot, *ministre du travail et des affaires sociales*. Très bien !

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis*. Le choix de cette solution, outre qu'elle sera plus facile pour l'ordre du jour, me paraît conforter ma position : la loi d'équilibre annuelle sera et doit être moins une loi comptable, annuelle, rectifiable, – même si elle est – qu'une loi structurelle ouverte sur le moyen et le long terme.

M. Adrien Zeller. Très bien !

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis*. Au demeurant, la seule nécessité juridique des lois de finances rectificatives réside dans l'impossibilité, pour le Gouvernement, de dépasser les plafonds fixés par la loi de finances initiale sans recourir à cette procédure. Cette obligation n'a pas de sens s'agissant des finances sociales, car la régulation des dépenses ne saurait, bien évidemment reposer sur l'arrêt du versement des prestations à défaut d'adoption d'une loi rectificative.

En second lieu, je pense qu'il conviendrait d'examiner la loi d'équilibre annuelle au printemps, en mai-juin ; cela permettrait de l'adopter définitivement avant l'exa-

men de la loi de finances annuelle et même l'achèvement de l'élaboration de son projet : la cohérence des chiffres de l'une et de l'autre serait ainsi aisément assurée et l'équilibre de la loi de finances pourrait être construit au regard des mesures prises pour assurer l'équilibre de la sécurité sociale. La précocité de cet examen éviterait également que la détermination des grandes orientations de la sécurité sociale ne soit prédéterminée par d'éventuelles recommandations de la Commission européenne sur les déficits publics, présentée à l'automne. De plus, la charge de travail du Parlement serait mieux répartie dans l'année.

M. Adrien Zeller. Très bien !

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis*. La priorité donnée aux orientations pluriannuelles dans la recherche d'un équilibre durable des régimes sociaux plutôt qu'aux seules considérations annuelles et comptables serait également mieux affirmée. Enfin, l'organisation au printemps du débat sur l'équilibre de la sécurité sociale pourrait être un premier pas vers l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire dans l'optique d'une meilleure association de la représentation nationale à l'élaboration du projet de loi de finances initiale.

Les autres solutions ne sont pas satisfaisantes : prendre le débat social en « sandwich » dans le débat budgétaire n'est guère réaliste au regard des contraintes d'ordre du jour et repousser ce débat social en décembre-janvier ne serait pas opérant, monsieur le ministre, vous avez expliqué pourquoi.

L'impossibilité de disposer au printemps des données chiffrées nécessaires à l'élaboration du projet de loi d'équilibre ne constitue pas un obstacle : la perspective pluriannuelle qu'il convient de donner à la loi d'équilibre rend moins essentielle la précision des prévisions applicables à l'exercice en cours et à l'exercice ultérieur. Dans une perspective d'équilibre à moyen terme, l'enveloppe de l'exercice $n + 1$ peut parfaitement en masse être déterminée par rapport à l'exercice $n - 1$. En outre, l'expérience des lois de finances nous enseigne que les prévisions fondant leur vote, qui a précisément lieu à l'automne, sont, elles-mêmes, souvent bien vite démenties. Enfin, un vote au printemps éviterait que la loi d'équilibre apparaisse comme une simple ratification de décisions prises par d'autres. Evidemment, cela contraindrait le Gouvernement à aménager ses habitudes de travail.

Second point sur lequel je veux insister : il me semble que l'ampleur des problèmes d'articulation avec la loi de finances annuelle tout autant que l'appartenance indéniable des finances sociales aux finances publiques pouvaient justifier un renvoi au fond à la commission des finances. Comme, selon la Constitution, la sécurité sociale relève de la commission des affaires sociales, je propose que, sans modifier la Constitution, utilisant le règlement actuel, nous créions une commission spéciale *ad hoc* saisonnière composée de quinze membres de la commission des affaires sociales et de quinze membres de la commission des finances pour examiner annuellement le texte.

Troisième et dernier point sur lequel je n'aurai pas le temps de m'exprimer : les cavaliers sociaux. Je pense qu'il ne faudra pas les autoriser si l'on veut avoir une bonne lisibilité du texte.

M. Jean-Paul de Rocca Serra. Très bien !

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis*. Lisibilité d'une loi unique centrée sur la détermination de grands arbitrages et examinée au printemps et proscrite

tion de ce que j'appelle les « cavaliers sociaux » et les « collectifs illisibles » sont donc les points qui me paraissent essentiels.

La commission des finances s'est interrogée sur l'opportunité d'amender, pour le préciser, le présent projet de loi et y a renoncé. Il est vrai que si ce projet présente certaines ambiguïtés, force est de constater que le dispositif proposé est déjà, pour un dispositif constitutionnel, relativement précis : la définition constitutionnelle des lois de finances est ainsi nettement plus laconique que celle de la loi d'équilibre de la sécurité sociale.

Force est également d'observer que laisser dans la Constitution le champ ouvert à plusieurs conceptions de la loi d'équilibre, c'est-à-dire découpler la loi constitutionnelle de la loi organique tant qu'on ne s'est pas mis d'accord sur le fond de la loi organique et sur l'architecture d'ensemble de la réforme, présente des avantages.

A court terme, il reviendra à la loi organique de fixer les choix fondamentaux, ce qui permettra à la réflexion des uns et des autres de s'affiner sur une question nouvelle, complexe et donc confuse. A long terme, il ne sera pas nécessaire de réviser la Constitution si, progressivement, compte tenu de l'évolution de la sécurité sociale, le contenu et l'organisation de la loi d'équilibre doivent évoluer.

Vous l'avez compris, j'ai refusé sciemment d'aborder les problèmes au fond, me réservant de le faire lors de la discussion de la loi organique...

M. Adrien Zeller. Très juste !

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* ... en espérant que d'ici là les propositions sages que j'ai déjà eu l'occasion de faire seront retenues.

C'est pourquoi, monsieur le président, messieurs les ministres, la commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle tel qu'il nous a été présenté parce qu'il laisse ouvert, en l'état actuel des choses, le débat sur le fond et sur la conception même de ce que sera la loi d'équilibre de la sécurité sociale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Exception d'irrecevabilité

M. le président. J'ai reçu de M. Laurent Fabius et des membres du groupe socialiste une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Monsieur le président, tout à l'heure, j'ai, en vertu de l'article 58, alinéa 3, de notre règlement, proposé une suspension de séance pour être mieux informé, donc pour mieux légiférer. J'ai cru déceler un brin de mépris dans votre réponse et je le regrette, alors que M. le président de la commission des lois me donnait en partie raison en demandant la distribution de documents que je réclamais ; permettez-moi de l'en remercier.

Messieurs les ministres, mes chers collègues, plaider l'irrecevabilité constitutionnelle d'un texte qui a pour objet de modifier, voire d'enrichir la Constitution peut paraître aberrante en droit.

M. Marcel Porcher. Ça !

M. Jacques Floch. En ce qui concerne le texte présenté aujourd'hui, ce n'est pas son inconstitutionnalité formelle qui nous intéresse, mais la place que vous voulez lui donner dans notre loi fondamentale.

Certains disent que ce texte n'est pas contraire à la Constitution, mais inutile dans la Constitution. Certes, il en fut de même pour de nombreux textes déposés par les gouvernements successifs de la V^e République. Vous-même, monsieur le président de la commission des lois, avez, lorsque vous étiez dans l'opposition, fait ce type d'analyse et, avec le talent que l'on vous connaît, vous vous êtes parfois autorisé à utiliser des arguments qui, eux aussi, avaient pour but essentiel de dire tout le bien que vous pensiez des projets de loi soumis à l'examen de l'Assemblée. Ces arguments n'avaient parfois qu'un lointain rapport avec le droit constitutionnel, mais jamais, ou presque jamais, la présidence n'a pu vous rappeler à l'ordre puisqu'elle ne pouvait connaître votre ou vos conclusions juridiques qu'à la fin de votre discours. Je me permets de rappeler cela à tous ceux qui, ici, seraient tentés de me faire des reproches similaires, d'autant plus que, comme vous allez l'entendre, je ne manque pas d'arguments pour vous obliger peut-être, voire certainement, à une prise en compte de l'avis de l'opposition, même si je ne me fais pas trop d'illusion sur votre vote, qui, s'il était positif, serait d'une certaine manière historique, puisque ce serait la deuxième fois depuis 1958 qu'une motion d'irrecevabilité serait acceptée par l'Assemblée nationale. Il y a d'ailleurs quelques similitudes d'arguments avec cette première et unique fois.

C'était en 1978, lors du débat sur la souveraineté nationale dans le cadre des institutions européennes. Falloit-il, oui ou non, que les recettes nationales de la TVA se transforment en une recette fiscale communautaire ? Votre prédécesseur, monsieur le président de la commission des lois, M. Jean Foyer, l'un des gardiens de l'orthodoxie gaulliste, déposa au nom de la majorité du groupe du RPR, une exception d'irrecevabilité contre le projet déposé par le gouvernement, qu'il était censé soutenir. Le représentant du gouvernement contesta la procédure utilisée, même si Jean Foyer, en s'appuyant sur l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui, je le rappelle, fait partie intégrante de nos textes constitutionnels, prétendait défendre les droits du Parlement, dont le rôle est de supporter et d'accepter l'ensemble des responsabilités que lui confère la Constitution, mais qui doit aussi discuter du bien-fondé juridique et politique de celles, nouvelles, qu'on veut lui imposer ; ce qui est le cas d'aujourd'hui, mais avec des éléments aggravants puisque le texte initialement proposé tronque nos responsabilités.

Monsieur le garde des sceaux, le représentant du Gouvernement, qui siégeait alors à la place que vous occupez aujourd'hui, n'a pas cru devoir trop insister sur les moyens utilisés par le président Foyer, se contentant de déclarer : « Je me pose d'ailleurs la question de savoir si la procédure d'irrecevabilité est tout à fait régulière dans sa forme. Mais je laisse pour l'instant cet argument de côté car je pense que la caractéristique d'une démocratie, et en particulier du Parlement français, est précisément d'avoir de larges débats sur des problèmes qui, effectivement, font partie et de son existence et de son destin. »

Malgré cette noble attitude, le Gouvernement fut battu. Jean Foyer avait été entendu par une majorité de ses collègues, lui qui ne voulait pas que le Parlement soit réduit à une simple chambre d'enregistrement.

Comme il existe une sorte de continuité à la présidence de la commission des lois, j'ai souvent cru entendre, monsieur le président Mazeaud, que vous partagez pleinement le point de vue du président Foyer, ce qui me semble de bon augure pour ma prestation d'aujourd'hui.

Mais revenons à ce qui nous préoccupe ce soir, à savoir, la loi d'équilibre de la sécurité sociale.

Le texte proposé par le Gouvernement dispose : « Il est inséré dans la Constitution, avant le dernier alinéa de l'article 34, un alinéa ainsi rédigé : " La loi d'équilibre de la sécurité sociale détermine les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel de la sécurité sociale et fixe, en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique." »

Première remarque de forme : ne trouvez-vous pas, monsieur le garde des sceaux, que ce premier alinéa fera tache dans l'ensemble du texte constitutionnel, s'il reste en l'état ?

M. le garde des sceaux. Une très jolie tache !

M. Jacques Floch. La Constitution de 1958 a été particulièrement bien écrite, dans une langue admirable,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Absolument !

M. Jacques Floch. ... un français compréhensible par tous : point de phrases longues, des mots bien entendus par l'ensemble de nos concitoyens à tel point que notre Constitution apparaît comme un modèle au niveau de son écriture.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est un hommage à Michel Debré !

M. Jacques Floch. Je parle non pas du fond, qui fait l'objet d'autres débats, mais de la forme.

Il semblerait que la Chancellerie ou ceux qui ont écrit le texte qui nous est soumis aient pris modèle sur ce qui se fait aujourd'hui à Matignon. En effet, les gens de Matignon sont des gens pressés ; ils ne font pas attention au style de leur écriture, ce qui fait dire à un haut fonctionnaire du secrétariat général du Gouvernement que les projets de décret soumis à relecture avant publication « sont, en général, mal fagotés, quand ils ne sont pas franchement torchés » ! Cruauté d'un haut fonctionnaire à l'égard de membres de cabinet ? C'est une habitude ! Mais aujourd'hui cela dépasse l'ordinaire et il n'est pas bon que la Chancellerie prenne modèle sur Matignon, elle qui nous a habitués – je le reconnais bien volontiers – à nous présenter des textes clairs et bien écrits. Aujourd'hui, nous n'en sommes pas là. Le constat n'a pas seulement été fait par des membres de l'opposition, et vous-même, monsieur le président de la commission des lois, rapporteur du projet, en avez fait la remarque tout à l'heure. D'ailleurs vous proposer un amendement, sauf si l'Assemblée accepte mon exception d'irrecevabilité, par lequel vous réécrivez complètement cette proposition du Gouvernement, non pas seulement pour introduire une nouvelle donnée, mais parce que, vous aussi, vous avez trouvé que l'écriture de la proposition législative du Gouvernement était médiocre, voire de mauvaise qualité. Voilà pour la forme.

Je soulignerai deux aspects du projet de loi constitutionnelle, l'aspect politique dont on parlera tout à l'heure, et l'aspect constitutionnel, législatif.

L'un des arguments qui est avancé par le Gouvernement et qui a été repris par vous-même, monsieur le président Mazeaud, lors de la réunion de la commission des

lois et à cette tribune, est que ce texte renforcerait le pouvoir législatif, renforcerait le pouvoir du Parlement. Est-ce bien vrai ?

Beaucoup d'entre nous sommes favorables à une intervention parlementaire en matière de politique générale concernant la sécurité sociale et la politique sociale dans notre pays : deux données intimement liées. L'intégration dans l'article 34 de notre Constitution d'une nouvelle forme de loi, qui ressemble à nos lois de finances mais qui a en même temps un côté de loi programme, ne fait-elle pas poser quelques vraies questions, entre autres, quel sera le contenu de la ou des lois organiques qui permettront l'application de ce texte ? Nous n'avons pas encore eu le document que vous devez nous faire distribuer, monsieur le président : la ou les lois organiques que nous n'avons pas eu à connaître au moment où nous avons travaillé en commission, au moment où nous avons auditionné un certain nombre de personnalités, sauf les organisations syndicales qui auraient, je pense, souhaité être entendues par notre commission, au moment où M. le président de la commission des lois nous a fait part de sa volonté de présenter des amendements, c'est-à-dire la semaine dernière. Ce document nous a fait particulièrement défaut pour alimenter notre réflexion. La commission des lois n'a pas été la seule à formuler cette remarque ; j'ai cru entendre le représentant de la commission des finances et celui de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales dire la même chose. Pas la moindre indication, pas la plus petite idée de leur contenu ! Je me suis laissé dire qu'il faisait partie des éléments de négociation en cours avec les partenaires sociaux et que, une fois le contenu acquis à ce niveau, le Parlement n'aurait plus qu'à entériner. Dans l'histoire de la République, cela a déjà été le cas, mais on y avait mis plus de forme et, surtout, on avait évité de clamer que cela avait pour but de renforcer le pouvoir législatif, de revaloriser le Parlement.

Certes, donner au Parlement des attributions nouvelles en matière de dépenses peut apparaître, mais seulement apparaître, comme une responsabilité supplémentaire, car vous ne serez appelés, mes chers collègues, qu'à vous prononcer sur des conditions générales d'un équilibre financier. En fait, vous n'examinerez et ne voterez qu'une grande masse financière préétablie à Bercy afin d'assurer les recettes nécessaires à la sécurité sociale, recettes qui, elles, seront décidées ailleurs, peut-être dans le cadre d'un nouveau rapport avec les partenaires sociaux.

Notre rôle devient celui d'une chambre d'enregistrement, mais qui assumera pleinement la responsabilité des restrictions qui auront été décidées par le pouvoir exécutif. La manœuvre est bien faite ! On aurait pu, à cette occasion, imaginer d'autres rapports, de nouveaux rapports entre l'exécutif détenteur du pouvoir réglementaire, les partenaires sociaux et nous.

Pourquoi les partenaires sociaux ? Parce que l'on sait aujourd'hui qu'aucune réforme de la sécurité sociale n'est viable et réaliste sans leur apport au débat. Une société moderne – faut-il une fois encore le rappeler ? – n'est pas faite d'une poignée de décideurs et d'une masse d'exécutants. Il faut aussi, de temps en temps, se souvenir qu'une grande partie des recettes dans ce domaine n'est qu'un salaire différé, du moins c'est le principe adopté en 1944 par le Conseil national de la Résistance.

Va-t-on manquer cette occasion de créer de nouveaux dispositifs permettant un paritarisme rénové qui nécessite effectivement un renforcement de la représentation du monde du travail, ce qui semble faire peur à certains d'entre vous, mais qui met en exergue leurs contradic-

tions majeures ? Vous voulez une société libérale à tous crins, et pour cela vous vous sentez capables d'aller fort loin dans vos propositions : pour faciliter cette entreprise, vous n'hésitez pas à proposer un système étatique de la protection sociale. Ils se sentent puissants sans doute puisqu'ils permettraient ainsi de détruire ce que certains d'entre vous appellent des « citadelles syndicales ».

Un paritarisme rénové donnant réellement la parole à ceux qui sont concernés aurait eu une autre dimension, mais on en est loin. En effet, le texte qui nous est proposé a été fait dans la précipitation. Il n'est pas l'aboutissement d'un dialogue avec l'ensemble des forces vives de la nation. Il n'a certainement pas fait l'objet de discussions à l'intérieur de la majorité. Il suffit de remarquer l'étonnement de la plupart d'entre vous, mes chers collègues, lorsque vous avez pris connaissance de la proposition du Gouvernement.

Ce projet, c'est une sorte de traduction constitutionnelle des éléments les plus négatifs du plan Juppé. Il s'inscrit donc naturellement dans une logique d'étatisation progressive de la sécurité sociale – étatisation dont seul le pouvoir exécutif aura la maîtrise en rejetant sur d'autres la responsabilité des décisions majeures. La règle est simple : vous entérinez la grande masse des dépenses, donc vous déterminerez indirectement, mais sûrement, le poids de l'augmentation inévitable des prélèvements, à moins que vous n'osiez suggérer, et suggérer seulement, un élargissement considérable de l'assiette de contributions ; mais là, j'ai quelques doutes sur votre capacité à vous engager dans cette voie. A cela vous ajouterez la responsabilité du contingentement des dépenses de nos concitoyens, particulièrement en matière de santé ; car, comme vous vous considérez bons gestionnaires, vous souhaitez encore faire toujours des économies sur ce qui vous paraît pas indispensable.

Or est-ce indispensable à vos yeux ? En tout cas, faire des économies dans ce secteur majeur de la vie quotidienne des Françaises et des Français, c'est aller tout droit à une régression du taux de couverture sociale.

Monsieur le garde des sceaux, tout ce dispositif se nomme, paraît-il, dans les allées du pouvoir exécutif, « une revalorisation des pouvoirs du Parlement ». Les mots ne doivent pas avoir un même sens partout...

Mais je souhaiterais revenir à la description juridique du projet de loi constitutionnelle, car elle pose de réels problèmes. Et d'abord, sur son insertion dans l'article 34 de la Constitution. Permettez-moi de regarder d'un peu plus près ce qu'est l'article 34.

Lors de l'élaboration de la Constitution de la V^e République, en 1958, l'article 34 a fait l'objet de très longues discussions, car, pour la première fois depuis près de deux siècles, les constituants tentaient de définir le domaine de la loi.

Mais qu'est-ce que le domaine de la loi, si ce n'est celui du Parlement ? Ce qui fit dire à Michel Debré : « Tout ce qui touche aux libertés publiques et aux droits individuels ne peut être réglementé que par la loi. Tout ce qui touche au pouvoir public et aux structures fondamentales de l'Etat ne peut être réglementé que par la loi. En d'autres domaines – attribution de l'Etat dans la vie économique et sociale notamment –, la loi fixe les principes. Le budget, les traités importants sont du domaine de la loi. La commission constitutionnelle a donc envisagé qu'une loi organique pourra, après examen, étendre ce domaine. »

Michel Debré, dont le souci majeur avait été de renforcer le pouvoir exécutif, précise sa pensée en déclarant : « A ce correctif qu'il faudra employer avec prudence, le Gouvernement ne fait pas obstacle, car il donnera une souplesse utile à un partage dont le principe est nécessaire. » Il veillait au grain !

Il suivait en cela la mise en garde du général de Gaulle, qui craignait le pouvoir d'imagination des parlementaires et déclarait : « Je vais m'employer à ce que ne soit pas altérée peu à peu et en détails la réforme capitale du régime représentatif. »

Pourtant, la réforme constitutionnelle existe : le Parlement l'a rencontrée trente et une fois. Vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, une trente-deuxième adaptation. Cette adaptation répond-elle à la remarque d'Arnauld de Vitrolles, qui, au début, du siècle dernier, n'hésitait pas à écrire : « Toute Constitution écrite, fût-elle calculée avec génie, n'a de valeur, d'efficacité et de durée qu'autant elle s'adapte à l'état social du peuple qu'elle est destinée à régir » ?

L'article 34 de la Constitution a été certainement efficace et sa longévité est due certainement à son adaptation à l'état social du peuple français. En effet 1958, il n'a subi aucune modification, d'où l'importance, mes chers collègues, que l'on doit donner à ce débat. Car on ne vous demande pas de modifier un article constitutionnel qui serait devenu obsolète, non conforme à un traité international liant la France, ou tout simplement une mesure de pure forme. Non, on vous demande d'ajouter un alinéa qui permet de créer une nouvelle sorte de loi, une nouvelle catégorie de loi, ce qui, vous en conviendrez, n'est pas rien.

Pourrait-on s'en dispenser ?

Non, si l'objet était de faire de nous les seuls acteurs de la politique de notre pays en matière de sécurité sociale.

Oui, si l'on voulait faire de nous de véritables partenaires pour définir et conduire la politique de notre pays en matière de sécurité sociale.

Par ce biais, on peut reprendre en partie le débat de 1958 sur le partage des responsabilités entre le législatif et l'exécutif.

Les débats en commissions, que ce soit dans celles des affaires sociales, des finances ou des lois, ont bien montré que la pierre d'achoppement touche à l'attribution au Parlement de cette nouvelle compétence, qui sera d'élaborer, j'allais dire fabriquer, une nouvelle sorte de loi : la loi d'équilibre. On peut aller loin dans cette voie : pourquoi pas demain une loi d'équilibre des finances de la SNCF, d'Air France, d'EDF-GDF et d'autres organismes industriels et commerciaux où l'Etat est particulièrement engagé ?

Je reprends le discours de Michel Debré devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 27 août 1958, décrivant le système parlementaire des III^e et IV^e Républiques.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Un grand discours !

M. Jacques Floch. « Du point de vue des principes, la définition – du domaine de la loi – est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle qui est une absurdité. Du point de vue des faits, notre système juridique était arrivé à un tel point de confusion et d'engorgement qu'un des efforts les plus constants, mais tenté en vain au cours des dernières années, était de désencombrer un ordre du jour parle-

mentaire accablé par l'excès des lois passées depuis tant d'années en des domaines où le Parlement n'a pas normalement compétence législative ». Michel Debré persévérerait dans sa démonstration en ajoutant à sa description des institutions passées cette remarque tout à la fois cruelle et juste : « Un Parlement accablé de textes et courant en désordre vers la multiplication des interventions de détails, mais un gouvernement traitant sans intervention parlementaire des plus graves problèmes nationaux... »

Votre proposition, monsieur le garde des sceaux, nous conduit-elle à cette extrémité ?

Oui, si vous ne définissez pas mieux ce qu'est une loi d'équilibre. Oui, si vous ne mettez pas de limites à ces possibles interventions. Oui, si vous ouvrez ainsi cette sorte de boîte de Pandore en oubliant le poids de l'histoire et particulièrement de l'histoire constitutionnelle, vous irez au devant de grandes difficultés.

Pour que chacun apprécie le sens de cette remarque, je vous renvoie à la lecture du compte rendu du débat de l'assemblée générale du Conseil d'Etat qui, le 28 août 1958, avait à traiter de ce qui allait devenir l'article 34, et qui, entre autres, fixa le principe de sa modification par une loi organique et non pas par un projet de loi constitutionnelle.

La lecture de ce compte rendu m'a fait mieux comprendre la réponse apportée par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par Georges Vedel, qui avait été missionné par le Président François Mitterrand pour répondre à un ensemble de questions et de mises à jour qui semblaient à l'ancien Président de la République avoir besoin de précisions, de relecture, d'ajouts, d'annulations de dispositions. A l'époque, cela n'avait semblé iconoclaste à personne, puisque personne ne voulait réinventer une Constitution ; mais tout un chacun sait que « que les institutions politiques d'un pays ne se définissent pas seulement par la Constitution écrite et les lois qui la mettent en œuvre, mais aussi par la pratique politique », si je reprends les termes du rapport remis au Président de la République le 5 février 1993.

En 1992, François Mitterrand, souhaitant un Parlement plus actif, s'est interrogé sur la place, le rôle et les conditions d'activité des assemblées en soulignant l'excès de rigidité constitutionnelle qui conduit l'exécutif à concevoir et à élaborer la loi dans des proportions qui aujourd'hui apparaissent peu acceptables. Hors traités et conventions, 80 p. 100 des textes de loi sont d'origine gouvernementale. Il ne reste au Parlement que le droit d'amendement, que l'exécutif sait fort bien limiter par l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, ou, en matière budgétaire, de l'article 40.

Dans le cadre qui nous intéresse aujourd'hui, François Mitterrand souhaitait renforcer le rôle du Parlement par l'accroissement de ses compétences et par l'amélioration de la procédure législative. Il posa entre autres cette question : « Peut-on étendre le domaine de la loi prévu à l'article 34 de la Constitution pour permettre au Parlement de se prononcer sur le budget social de la nation et lui donner toute compétence sur le taux des cotisations et le montant des prestations des régimes de sécurité sociale ? » La réponse faite à la question du Président a donné lieu à des analyses pertinentes de la part des observateurs attentifs, dont il semble bien que certains d'entre vous ne fassent pas partie ; aussi me permettez-vous de rappeler les termes de cette réponse.

« La masse financière, comparable au budget de l'Etat, que représente la sécurité sociale, le rôle que celle-ci joue dans les équilibres économiques et l'organisation sociale conduisent depuis longtemps à regretter que le Parlement n'exerce en la matière qu'un pouvoir de décision et de contrôle très limité.

« S'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, lorsqu'une mesure touche aux principes fondamentaux de la sécurité sociale, ceux-ci, en l'état de la jurisprudence, n'incluent ni le montant des prestations, ni la totalité d'attribution – par exemple, l'âge de la retraite –, ni les taux ou les plafonds des cotisations. S'il vote, notamment par la loi de finances, les recettes et les dépenses de la sécurité sociale qui incombent à l'Etat ainsi que les contributions de caractère fiscal affectées au financement des prestations, les unes et les autres ne représentent qu'une part certes croissante mais néanmoins très minoritaire encore dans ce que l'on dénomme le budget social de la nation.

« Cette situation tient essentiellement au caractère particulier de notre système de sécurité sociale, à son autonomie, à sa complexité. Elle ne pourrait être profondément modifiée que par une refonte d'ensemble de ce système, dont l'examen dépasserait de beaucoup la mission du comité.

« Dans ces conditions, il n'a pas paru possible d'envisager le vote par le Parlement d'une véritable loi de finances sociale analogue par sa portée juridique à celle qui concerne le budget de l'Etat.

« La nature des ressources et des dépenses de sécurité sociale ne permet ni de subordonner leur perception ou leur versement à une autorisation parlementaire, ni d'appliquer un principe d'équilibre.

« Le comité a également écarté une modification de l'article 34 de la Constitution qui donnerait au Parlement l'entière compétence en matière de cotisations et de prestations. Cette réforme conduirait le Parlement à voter un très grand nombre de mesures techniques et fragmentaires qui ne contribueraient pas elles-mêmes à améliorer ni son information sur les problèmes généraux, ni son pouvoir d'orienter la politique du Gouvernement en la matière.

« La prudence commande d'ailleurs de ne pas rompre l'équilibre qui s'établit dans la gestion de la sécurité sociale entre les pouvoirs du législateur, ceux du Gouvernement et ceux des partenaires sociaux. Cet équilibre n'est certes pas satisfaisant et des évolutions sont prévisibles. Mais il importe de ne pas le rompre par des mesures qui apparaîtraient comme transférant au pouvoir politique l'essentiel des décisions alors que, dans le même temps, est évoqué un renforcement des responsabilités des partenaires sociaux pour la gestion de certaines branches de la sécurité sociale, et notamment l'assurance vieillesse.

« En revanche, le comité, s'inspirant de nombreuses tentatives antérieures, propose qu'il soit fait obligation au Gouvernement de provoquer chaque année un débat au Parlement sur les finances sociales. Ce débat devrait avoir lieu avant le vote de loi de finances, à partir d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Il permettrait au Parlement de connaître les perspectives financières à court terme et à moyen terme de ces régimes, de définir les équilibres – notamment en tant qu'elles concernent cotisations et prestations – et de déterminer la part de leur financement qui doit incomber soit au budget général, soit aux ressources fiscales.

« Un article nouveau, 47-1, serait créé et ainsi rédigé :

«Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

«Au vu de ce rapport, le Parlement délibère sur les objectifs de ces régimes, les conditions de leur équilibre financier et sur, d'autre part, des contributions fiscales affectées qui seront consacrées à leur financement.

«Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ».

Ainsi, le comité a estimé que « la nature des ressources et des dépenses de sécurité sociale ne permet ni de subordonner leur perception ou leur versement à une autorisation parlementaire ni d'appliquer un principe d'équilibre », d'où son opposition à une modification de l'article 34 de la Constitution.

Cela a pu apparaître comme un argument politique consistant à défendre le système paritaire, et c'était bien le cas. Que n'avez-vous dit à l'époque ? Ce n'est pas si lointain pour que vous ne vous en souveniez pas ! Vous parliez de défaite politique du Président de la République, du gouvernement de Pierre Bérégovoy empêtré dans une analyse contraire à ses souhaits, de la nécessité de défendre les ordonnances historiques de 1945, et vous ajoutiez que le débat sur la sécurité sociale ne pouvait se faire qu'avec les partenaires sociaux, que l'implication du Parlement ne pouvait être qu'issue d'une discussion avec ceux qui ont la responsabilité de la sécurité sociale, et vous utilisiez d'autres arguments encore, en totale contradiction avec votre proposition d'aujourd'hui. Mais, pour la petite histoire, je voudrais raconter la suite.

Tenant compte des observations du comité consultatif, le Président de la République demanda à Pierre Bérégovoy de présenter, en mars 1993, un projet de loi de révision constitutionnelle. Celui-ci répond, à mon avis trop modestement, aux suggestions du comité consultatif. Le souci de Pierre Bérégovoy était d'améliorer l'information du Parlement sans tomber dans une recherche trop complexe et trop technique – on parlait déjà des grandes masses financières –, ce qui rejoignait du reste l'esprit des propositions de la commission Vedel. Le texte proposé pour l'article 47-1 devenait : « Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes prévisionnels de la sécurité sociale. Ce rapport définit les objectifs des régimes de sécurité sociale et les conditions d'équilibre financier. Ce rapport donne lieu à un débat. »

Ce projet de loi déposé au Sénat n'a pas été repris par le Gouvernement d'Édouard Balladur, mais la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale demanda au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement un rapport relatif aux principes fondamentaux qui déterminent l'évolution des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, et un vote devait intervenir pour la première fois à l'automne 1995. Il n'en fut rien, le gouvernement Juppé se contentant de répondre à une demande de large information par l'engagement de sa responsabilité sur son plan de réforme de la sécurité sociale. En termes sportifs, cela s'appelle botter en touche !

Cela ne fut d'ailleurs, M. le président de la commission des lois et vous-même, monsieur le garde des sceaux, l'avez rappelé, qu'une des nombreuses tentatives d'intéressement du Parlement à la politique générale de sécurité sociale, et ce depuis quarante ans. Rappelons-les :

En 1956, un rapport fut proposé sur les prestations sociales ;

En 1958, un rapport fut proposé par les ordonnances ;

En 1959, la proposition du rapport disparut ;

En 1968, le Parlement devait être saisi d'un rapport sur les différentes prestations sociales – il n'y eut jamais de rapport ;

En 1974, le Gouvernement fut obligé d'établir un rapport sur la sécurité sociale – là encore, il n'y eut jamais de rapport ;

En 1979, la commission de contrôle des comptes de la sécurité sociale propose un véritable contrôle du Parlement – aucune suite ne fut donnée à cette suggestion ;

En 1981, Pierre Mauroy demanda au Parlement d'entamer un débat sur l'évolution des recettes et des dépenses de la sécurité sociale. Il se répéta en 1983. Le Parlement s'exécuta en 1983 et en 1984, mais sans conclure par un rapport.

En 1987, vint la proposition de loi organique dite « loi d'Ornano », qui fut déclarée non conforme à la Constitution. C'était l'une des rares tentatives de recours à une loi organique pour préciser et compléter les dispositions de l'article 34 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a jugé le 7 janvier 1988, par sa décision n° 87-234, qu'une loi dont les dispositions n'ont pas pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi, mais sont afférentes à la procédure législative, échappe à la compétence du législateur organique. En effet, la loi d'Ornano disposait que chaque année, et au plus tard le 30 septembre, le Parlement serait saisi d'un projet de loi sur les finances sociales.

Cette décision du Conseil constitutionnel avait, depuis, mis un frein à toutes les velléités de nouvelles propositions. Les nombreuses propositions de loi organiques déposées par les parlementaires ne franchirent aucun des obstacles habituels avant l'éventuelle prise en considération par le Parlement.

Votre projet de loi associe beaucoup de difficultés rencontrées par vos prédécesseurs, monsieur le garde des sceaux. Le fait, par exemple, de demander au Parlement de fixer des objectifs, et seulement des objectifs, de dépenses fait douter de nombreux juristes quant au caractère réellement normatif de la loi, c'est-à-dire appliquant aux propositions élaborées des références à une norme sociale ou morale. M. le président de la commission des lois l'a du reste parfaitement compris en déposant son premier amendement et en allant beaucoup plus loin que ne le souhaite le Gouvernement : en effet, pour éviter ce reproche, il franchit le pas de l'étatisation de la sécurité sociale...

M. Julien Dray. Eh oui !

M. Jacques Floch. ... alors que la proposition du Gouvernement apparaît bâtarde : une espèce d'assimilation aux lois de finances, sans aller jusqu'au bout des choses, c'est-à-dire sans proposer la possibilité de lois rectificatives qui permettraient de corriger les décisions prises en fonction de la conjoncture, ni de loi de règlement permettant de connaître et d'analyser les résultats.

Ce que propose le Gouvernement ressemble beaucoup plus à un débat qui se conclurait par un vote, vote qui serait essentiellement d'orientation. Point n'est besoin de créer une nouvelle sorte de loi d'application de l'article 88-4 de la Constitution pour satisfaire à cette demande.

Mais sur l'ensemble des problèmes liés à la sécurité sociale, peut-on se contenter d'une orientation proposée par le Gouvernement et débattue par le Parlement, qui en votera les conclusions ? Il peut y avoir dans cet hémicycle un large consensus pour répondre non ; il faut autre chose. J'ajouterai, pour la bonne bouche, la remarque

faite en 1982 par Jean Foyer sur cette catégorie hétérogène de lois que sont les lois d'orientation : « assemblage de mentions législatives, je veux dire de textes dont la charge juridique est nulle » ; on ne peut être plus clairement dissuasif.

A cette argumentation, j'ajouterai que le Conseil constitutionnel a reconnu au législateur toute une série de possibilités d'intervention dans le droit social. J'ai relevé pas moins de vingt et une décisions allant du principe de l'administration des caisses de sécurité sociale par des représentants des employeurs et des salariés à la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser, en passant par la définition des bases des différents régimes de sécurité sociale.

Nous ne sommes pas sans moyens pour intervenir dans le débat sur la sécurité sociale, contrairement à ce qu'affirme le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui. Encore faut-il ne pas vouloir changer les règles de base en instituant un système bâtarde.

Les lois d'équilibre, élément nouveau de notre droit, peuvent être assimilées formellement aux lois de finances. M. le président de la commission des lois souhaite qu'on les dénomme dorénavant « lois de financement déterminant des équilibres financiers ». C'est plus clair et moins ambigu que ce que propose M. le ministre qui, s'il admet cette formulation, devra, au cas où l'Assemblée n'adopterait pas cette motion d'irrecevabilité, préciser dans la loi ou les lois organiques qu'il nous soumettra sous peu, les limites du domaine des lois de financement déterminant des équilibres financiers.

Car, si tel n'était pas le cas, ces textes deviendraient très vite, tout naturellement, des « fourre-tout » de la politique sociale du Gouvernement, sortes de diverses dispositions ou de mesures d'ordre social, qui ont été dénoncées tout à l'heure, une voiture-balai ramassant en fin de session parlementaire tous les égarés du programme social du Gouvernement, toutes les dispositions qui, par oubli, humeur ou manque de savoir-faire, n'ont pas trouvé place dans un véritable texte de loi.

Autre effet négatif possible : on risque d'insérer dans ces textes des dispositions mal étudiées, et placées là par simple commodité.

La loi ou les lois organiques, dont nous n'avons pas eu à connaître, doivent, par leur clarté, éviter les cavaliers. Votre intention, dans ce domaine aussi, doit figurer expressément dans vos déclarations écrites et orales, monsieur le garde des sceaux.

Si je formule cette crainte, c'est parce que vous avez tout fait pour attirer l'attention de tous les observateurs sur l'absurdité du calendrier que vous nous proposez.

Je mets toutefois un bémol à ma remarque, car le calendrier n'a pas les mêmes conséquences, si c'est le texte du Gouvernement qui reçoit l'approbation du Parlement ou le texte de l'amendement de Pierre Mazeaud.

Dans le premier cas, en retenant mon analyse – qui n'est pas seulement la mienne, mais aussi un peu la vôtre, chers collègues de la majorité –, à savoir l'absence de caractère normatif de la proposition initiale, on conclut que son adoption n'est nullement vitale pour la continuité de la vie nationale et que rien ne justifie le téléscopage de la discussion budgétaire et de cette loi. Il n'en est pas de même si c'est l'autre solution que vous préférez voir se transformer en texte législatif. Là, le débat et la course d'obstacles sont ouverts, car la chaîne des travaux est considérable, comme l'a souligné le secrétaire général des comptes de la sécurité sociale.

Suite aux indications qui nous ont été données lors de votre audition, monsieur le garde des sceaux, et lors de l'audition des personnalités que M. le président de la commission des lois a bien voulu convier à nos travaux, j'ai essayé d'imaginer, le plus objectivement possible, un calendrier pour une loi s'appliquant en 1997.

Premièrement, il faut rassembler, tout au long du premier trimestre de 1996, les données macro-économiques nécessaires pour l'établissement d'un rapport qui sera annexé au projet de loi.

Ces données concerneront, au mieux, l'année 1995, et peut-être le premier trimestre de 1996. Les statisticiens de la santé sont des gens remarquables, mais la faiblesse de l'outil dont ils disposent ne fait pas de la France un pays pilote en ce domaine ; d'où une critique essentielle sur la fiabilité des résultats obtenus.

En second lieu, il faudra consulter en juin et juillet 1996 les organismes qui ont normalement leur avis à donner sur tout ce qui concerne la sécurité sociale, à moins que vous ne vouliez vous en dispenser dans le cadre de l'étatisation de la sécurité sociale.

Troisièmement, il conviendra de mettre en forme le rapport et le projet de loi d'équilibre en août-septembre 1996.

Quatrièmement, le dépôt du projet devra intervenir en octobre 1996.

Cinquièmement, ce projet devra être examiné en novembre 1996.

Sixièmement, le projet devra être adopté en décembre 1996.

Ces délais et ceux prévus à l'article 47-1 sont proches de l'absurde, mais un problème de fond se pose aussi pour un sujet comme celui qui nous préoccupe. L'ensemble des problèmes liés à la sécurité sociale sont particulièrement sensibles aux phénomènes de conjoncture. Aussi, faire discuter l'Assemblée nationale sur la base de données sociales et économiques datant, pour certaines, de près de deux ans est une gageure que peu d'économistes éclairés sont prêts à tenir. A moins que M. le président de la commission des lois n'aille au bout de son raisonnement et réussisse à imposer sa proposition d'une loi de financement engendrant des lois rectificatives et une loi de règlement ; ainsi, la boucle de l'étatisation de la sécurité sociale serait expressément bouclée et l'on sortirait de ce flou, par trop artistique, dans lequel veut nous enfermer le Gouvernement.

Mais cette hypothèse, vous le savez, heurtera de plein fouet un grand nombre de nos concitoyens, qui tiennent au respect de la construction majeure de leur sécurité sociale. Vous mettez le feu aux poudres avec une telle proposition, qui obligera tous les organismes de sécurité sociale à respecter des objectifs de dépenses dont ils n'auront plus à discuter.

Mais ne parlons plus d'organisation paritaire. Annoncez clairement la couleur pour que toutes les ambiguïtés liées à votre texte soient levées devant l'ensemble de nos concitoyens.

Ce projet de loi, compte tenu des textes qui ont permis cette grande œuvre nationale qu'est la sécurité sociale, ne peut trouver sa place dans notre Constitution. Il est contraire à son esprit, contraire à l'équilibre de nos institutions, contraire au souhait majeur d'une réelle participation des forces vives de la nation, souhaitée, réclamée et toujours défendue par elle.

Mes chers collègues, vous voterez cette motion d'irrecevabilité, car on exige de vous de voter une loi sans contenu normatif obligatoire, et vous avez le sentiment

que nos règles législatives et notre Constitution sont bafouées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Je serai très bref car chacun a pu noter que j'ai répondu par avance aux arguments qui viennent d'être présentés.

L'exception d'irrecevabilité présentée par M. Floch au nom du groupe socialiste estime que sont mis en cause les principes fondamentaux de la sécurité sociale, évoqués par l'article 34 de la Constitution. J'ai déjà expliqué que ces principes n'étaient aucunement mis en cause. Avec la loi d'équilibre, le Parlement va donner au Gouvernement des indications, lui imposer des contraintes et des normes que celui-ci, conformément aux principes fondamentaux d'organisation de la sécurité sociale, traduira auprès des organes qui gèrent la sécurité sociale. En particulier, le taux des cotisations continuera à être fixé par voie réglementaire, après négociation avec les partenaires sociaux, et le fonctionnement des caisses ne sera pas modifié.

Mais le Parlement exprimera, comme je l'ai déjà indiqué, des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses, il définira les orientations de la politique sanitaire et sociale et fera les grands choix de la nation en ce domaine.

La disposition que nous vous proposons d'introduire dans la Constitution me semble, ainsi que l'a dit le rapporteur de la commission des lois, heureuse et nécessaire. Elle est attendue par tous et, je le répète, elle ne met en cause aucun des principes, aucun des équilibres de notre Constitution.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. M. Floch a commencé son propos en reconnaissant qu'il était un peu anormal de soulever une exception d'irrecevabilité à l'occasion de l'examen d'un projet de loi constitutionnelle.

M. Marcel Porcher. C'est vrai !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il est vrai qu'il m'est difficile de combattre cette procédure dans la mesure où j'en ai moi-même usé dans le passé.

M. Jacques Floch. J'ai été à bonne école !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mais sur le fond, l'argumentation de M. Floch ne concerne en réalité aucun problème constitutionnel. Et toutes les références qu'il a faites à l'élaboration de la Constitution de 1958 n'ont rigoureusement rien à voir avec le problème dont nous traitons.

M. Jacques Floch. Nous modifions l'article 34 !

M. le président. La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Il ne me semble pas inutile de rappeler que l'alinéa 4 de l'article 91 de notre règlement précise que l'exception d'irrecevabilité sert à « faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ».

Monsieur Floch, vous vous êtes livré à une figure imposée – comme on dit en patinage artistique – de l'obstruction parlementaire. C'est de bonne guerre, mais c'est aussi un peu cocasse car, comme vient de l'expliquer

excellamment le président Mazeaud, invoquer l'inconstitutionnalité sur un texte qui a précisément pour objet de réformer la Constitution est un peu étrange.

Sur le fond, vos amis ont réclamé pendant des années cette réforme. Elle est urgente. Les rapporteurs des commissions ont rappelé que le déficit cumulé de la sécurité sociale est de 230 milliards de francs, et son déficit pour 1995 de 65 milliards de francs. En outre, le recours généralisé au budget de l'Etat et à la solidarité nationale implique un contrôle du Parlement.

Il nous est proposé de prévoir dans l'article 34 de la Constitution une loi d'équilibre de la sécurité sociale fixant les objectifs de dépenses. La dernière phrase de l'article 39 prévoit que cette loi sera examinée en premier lieu par l'Assemblée nationale. L'article 47-1 prévoit quant à lui les délais d'examen de ce texte.

A ce dispositif simple et logique, vous opposez des arguments faibles, contradictoires ou passésistes.

Faibles, quand vous vous référez à l'ancienne Constitution, que vous avez toujours combattue.

Contradictoires, lorsque vous nous reprochez de renvoyer à des lois organiques pour compléter ce dispositif simple.

M. Jacques Floch. Lesquelles ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Nous verrons par la suite, mais cette procédure est tout à fait normale.

Contradictoires encore lorsque vous nous reprochez de consulter les partenaires sociaux et nous accusez dans le même temps de vouloir la mort des syndicats. Il faudrait savoir ce que vous voulez !

Passésistes, enfin, lorsque vous renvoyez à la situation de 1944, époque où il n'y avait pas de chômage et où l'on importait massivement de la main d'œuvre pour faire face à la reconstruction du pays.

M. Julien Dray. En 1944, on n'importait pas de main-d'œuvre !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Vos arguments sont donc, je le répète, faibles, contradictoires et passésistes. C'est la raison pour laquelle le groupe RPR ne votera pas l'exception d'irrecevabilité déposée par M. Fabius et défendue par M. Floch. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Julien Dray.

M. Julien Dray. La discussion qui a eu lieu en commission et la manière dont les choses ont évolué montrent bien que les remarques que nous avons faites tout au long des événements de novembre et décembre derniers trouvent aujourd'hui leur aboutissement. Cette exception d'irrecevabilité, excellentement défendue par notre collègue Floch, est parfaitement fondée et nous allons donc la voter.

L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 fait de la République française une république sociale.

Nous estimons quant à nous que la réforme qui nous est proposée et les glissements progressifs auxquels nous assistons depuis plusieurs jours conduisent à une étatisation de la sécurité sociale, qui va progressivement remettre en cause la logique de république sociale voulue par les constituants.

Pour nous, c'est un principe fondamental de la République qui est aujourd'hui mis en cause. Le Gouvernement s'engage dans une certaine direction et nous esti-

mons que, dans les mois et les années qui viennent, la logique de cette réforme conduira inévitablement à une diminution du niveau de la protection sociale et à la privatisation de celle-ci, car on incitera les assurés sociaux à recourir à l'assurance individuelle. Et le Parlement ne pourra pas gérer le système de protection sociale comme le faisaient jusqu'à maintenant les partenaires sociaux.

Certes, on peut se livrer – et cela sera sans doute le cas dans les heures et les jours à venir – à une étude longue et approfondie de vocabulaire, ...

M. le garde des sceaux. Pas longue ! Brève !

M. Julien Dray. ... et nous allons sans doute encore avoir droit à des engagements pris la main sur le cœur. Car certains ministres sont des habitués de ce genre d'engagements et de serments solennels. Mais nous connaissons déjà tous la conséquence logique de la modification qui nous est proposée. Inévitablement, vous allez détruire notre système de protection sociale, dont nous pensons qu'il est partie intégrante du pacte républicain. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le garde des sceaux. J'ai bien dit qu'il était une composante du pacte républicain !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité.

(L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.)

Question préalable

M. le président. J'ai reçu de M. Alain Bocquet et des membres du groupe communiste une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'Assemblée nationale discute aujourd'hui de la cinquième révision constitutionnelle en trois ans, la seconde en six mois. Ces révisions à répétition traduisent la crise profonde des institutions, mais aussi l'incapacité à la résoudre. Le déséquilibre des pouvoirs au détriment du législatif n'a nullement été corrigé lors de la dernière révision, qui a élargi le champ référendaire au profit du seul Président de la République, et la crise sociale des dernières semaines a souligné le fossé entre le pays réel et la France officielle. Il y a eu, au fil des dernières années, une addition d'éléments incertains et aléatoires qui ont altéré la loi fondamentale. C'est particulièrement vrai pour le traité de Maastricht, qui est entré totalement dans la Constitution et dont nous savons aujourd'hui que seul le Luxembourg respecte les critères de convergence préalables à l'instauration d'une monnaie unique. Vous avez également introduit, avec le traité de Maastricht, l'écu dans la Constitution, alors que la monnaie unique, si monnaie unique il y a, portera un autre nom.

J'avoue regretter le départ de M. le président de la commission des lois...

M. Julien Dray. Il est gêné aux entournures !

M. Jacques Brunhes. ... car je m'interrogeais sur son silence...

M. Jean-Claude Lefort. Un silence pesant !

M. Julien Dray. Un silence très gêné !

M. Jacques Brunhes. ... face à ces modifications à répétition de la Constitution. Il a rompu ce silence tout à l'heure en se déclarant d'accord avec toute réforme de la Constitution dès lors qu'elle n'altère pas le sens originel de la Constitution, qu'il approuve fondamentalement. Je lui rappellerai simplement qu'il a dû quelquefois manger son chapeau : il l'a déjà mangé avec Maastricht, et on peut se demander s'il n'en est pas de même aujourd'hui.

Si, monsieur le président, nous continuons à ce rythme, avec deux révisions en six mois,...

M. Jean-Claude Lefort. Où va-t-on ?

M. Jacques Brunhes. ... nous devons organiser méthodiquement nos transferts à Versailles !

M. Jean Glavany. Il faudra une navette !

M. Jacques Brunhes. Nous pensons que ces révisions à répétition fragilisent la Constitution et ne sont pas un signe de force de notre loi fondamentale.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Certes !

M. Jacques Brunhes. C'est le 15 novembre que le Premier ministre, en présentant son plan sur la protection sociale, avait annoncé cette réforme constitutionnelle – le vote par le Parlement d'une loi d'équilibre – comme devant fonder, selon lui, une nouvelle légitimité de la sécurité sociale. Cette loi constitutionnelle, en effet, constitue bien, avec les ordonnances, la pierre angulaire de la mise en œuvre du plan Juppé.

M. Maxime Gremetz. C'est vrai !

M. Jacques Brunhes. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le président-rapporteur, comment vous croire quand vous dites que c'est pour revaloriser le rôle du Parlement que la loi d'équilibre sera proposée ?

Comment vous croire, vous qui avez décidé, pour votre plan concernant la protection sociale, d'utiliser la procédure des ordonnances alors même que nous siégeons en session unique ?

Non seulement vous utilisez les ordonnances – vous savez que nous contestons cette méthode des pleins pouvoirs – mais, en plus, vous avez ajouté aux ordonnances le recours à l'article 49-3. Du jamais vu depuis 1967 ! Mais en plus, vous avez ajouté aux ordonnances et au 49-3 le vote au Sénat, par votre majorité, d'un artifice de procédure, à savoir une question préalable, pour éviter tout débat au fond à la Haute assemblée.

Vous nous affirmez que vous voulez redonner du pouvoir au Parlement. Mais, avec ce texte sur la protection sociale, vous lui en retirez ! C'est d'ailleurs ce que vous avez déjà fait avec les ordonnances, en cours d'élaboration, sans que le Parlement ait à en connaître autrement que pas ses commissions, qui sont saisies de projets d'ordonnance mais auxquelles on ne demande même pas leur avis. Et l'on voudrait faire croire que l'on revalorise les pouvoirs du Parlement !

Monsieur le président, je sais tout l'intérêt que vous portez personnellement à la revalorisation du travail parlementaire, mais nous sommes très préoccupés par les dérives actuelles car elles marquent, au bout du compte, un style de gouvernement et traduisent des volontés centralisatrices. Au lieu d'arriver, grâce à la session unique, comme vous le souhaitiez, à un équilibre nouveau de nos institutions, nous déplorons l'inverse, c'est-à-dire un déséquilibre au profit du seul Gouvernement.

Comment peut-on faire croire que le texte que le Gouvernement nous soumet aujourd'hui aurait pour objectif de revaloriser le rôle du Parlement alors que le recours

aux ordonnances a pour but, pour celui-ci, de contourner le Parlement et de s'octroyer, sur un sujet précis – l'avenir de la protection sociale –, ses compétences législatives ?

Non, monsieur le président-rapporteur ! Non, monsieur le garde des sceaux ! Vous n'êtes pas crédibles quand vous invoquez le renforcement du rôle du Parlement d'autant plus que, dans la pratique, votre majorité et votre gouvernement font le contraire.

M. Julien Dray. Exact !

Mme Frédérique Bredin. Très juste !

M. Jacques Floch. Eh oui !

M. Jacques Brunhes. Mais la contradiction n'est qu'apparente puisque, et j'y reviendrai, le projet de loi constitutionnelle vise aussi à renforcer le pouvoir de l'exécutif sous l'apparence trompeuse de l'octroi d'un nouveau champ de compétences au Parlement, ce qui s'inscrit dans la logique que je viens d'indiquer.

Au cours des discussions de censure et du projet de loi d'habilitation des ordonnances, les députés communistes ont dénoncé les atteintes aux droits sociaux de ce plan. Nous sommes convaincus de l'exigence d'une profonde démocratisation de la sécurité sociale dans laquelle le Parlement aura son mot à dire. Mais ce projet de révision vise au contraire à renforcer le pouvoir de l'exécutif et à lui donner des moyens supplémentaires d'encadrement des dépenses sociales.

Il ne s'agit pas d'établir une loi d'équilibre, mais bel et bien d'élaborer une loi d'étatisation de la sécurité sociale. C'est d'autant plus vrai que le projet de loi précède la réforme structurelle des caisses, que le Gouvernement veut adopter par ordonnances, sans consultation du Parlement qui siège pourtant en session unique.

D'abord, est-il nécessaire de modifier la Constitution puisque le droit à la sécurité sociale y est déjà clairement inscrit ? Il l'est dans le préambule de 1946, qui précise que « la Nation... garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle... Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Il l'est aussi dans le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, si l'on considère que le droit à la sûreté n'est pas réductible à la sécurité, au sens sécuritaire et policier du droit, mais implique la sûreté de la vie face à tous les aléas, comme la maladie ou les accidents.

Il est enfin inscrit dans l'article 34 de la Constitution de 1958, qui précise que loi « détermine les principes fondamentaux » de la sécurité sociale, qui marquait une restriction du champ de compétence du législateur par rapport à la IV^e République. Le champ a encore été réduit au seul profit du Gouvernement, notamment en 1985, lors de la codification de la sécurité sociale qui a renvoyé au domaine réglementaire des questions aussi importantes que l'âge de la retraite et le nombre d'années de cotisations pour avoir droit à une pension complète.

Il y a donc une contradiction à maintenir, d'un côté, la réduction du champ d'intervention du législateur et, de l'autre, à prétendre couronner l'édifice par un prétendu pouvoir nouveau du Parlement.

En second lieu, il y a bien une confusion des rôles. Cette réforme se présente comme un trompe-l'œil pour avaliser une agression contre la démocratie sociale. La

sécurité sociale est le bien de tous les assurés qui cotisent et bénéficient de diverses prestations, pour eux et leurs familles. Ce droit, que leur reconnaît la Constitution, implique qu'ils gèrent, dans le cadre de la loi, la part du produit national brut réservée à la sécurité sociale. Le Parlement n'a pas à se substituer aux assurés ni à leurs représentants élus ! Le choix de la démocratie et d'un paritarisme rénové devraient se traduire par l'organisation immédiate d'élections aux différentes caisses.

Le projet tend en fait à faire jouer au Parlement un rôle pour le moins ambigu. Il n'est pas question d'étendre le pouvoir de l'Assemblée sur tous les aspects de la protection sociale et de la politique de santé, mais seulement sur les régimes de base de la sécurité sociale.

En 1993, la commission Vedel avait déjà eu l'occasion d'examiner ce problème. Je ne vous relirai pas ses conclusions puisque M. Floch l'a fait. Je rappellerai simplement qu'elle avait conclu qu'il ne lui paraissait pas possible « d'envisager le vote par le Parlement d'une véritable loi de finances sociale, analogue par sa portée juridique à celle qui concerne le budget de l'Etat » et que « la nature des ressources et des dépenses ne permet ni de subordonner leur perception ou leur versement à une autorisation parlementaire ni d'appliquer un principe d'équilibre ».

Certes, la commission Vedel faisait référence à un nouvel article 47-1 de la Constitution. Mais, monsieur le garde des sceaux, vous nous avez dit que vous vouliez aller plus loin. Or c'est justement le reproche que nous vous faisons. En fait, non seulement vous voulez aller plus loin, mais vous voulez aller trop loin !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Allons bon !

M. Jacques Brunhes. L'article 47-1 proposé par M. Vedel indiquait : « Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires. Au vu de ce rapport, le Parlement délibère sur les objectifs de ces régimes, les conditions de leur équilibre financier et sur les ressources provenant, d'une part, du budget général, de l'autre des contributions fiscales affectées qui seront consacrées à leur financement. »

Il préservait un équilibre en tenant compte de la tradition du paritarisme...

M. Jean-Claude Lefort. Evidemment !

M. Jacques Brunhes. ... sur lequel est fondé la sécurité sociale. Or vous rompez cet équilibre.

Quel pouvoir réel serait ainsi donné au Parlement ? Il n'existe aucune analogie entre la loi d'équilibre de la sécurité sociale et la loi de finances.

Le Parlement vote le budget de l'Etat dans la logique de son droit historique de lever l'impôt, et donc de déterminer les recettes et les dépenses des pouvoirs publics nationaux. Ce droit est partie intégrante de l'exercice, par le Parlement, de la souveraineté nationale. Il implique en toute logique que le budget de l'année puisse être, en cours d'exercice, corrigé par des collectifs budgétaires et qu'au final une loi de règlement mette en corrélation le budget exécuté et les finances publiques.

Nous ne sommes pas favorables à l'amendement qu'a présenté le président de la commission des lois et que vous venez, monsieur le garde des sceaux, d'approuver, lequel intègre les recettes au champ de la loi de financement, avec une distinction subtile puisque celle-ci comporterait les prévisions de recettes mais fixerait les objectifs de dépense.

Au mieux, cet amendement n'apporte rien au texte du Gouvernement : comme l'a dit le garde des sceaux devant la commission des lois et comme il l'a répété tout à l'heure, les prévisions de recettes dans leur détail seront portées en annexe du projet de loi d'équilibre. Cela paraît aller de soi : on voit mal comment le Parlement pourrait discuter de l'équilibre financier de la sécurité sociale et fixer les orientations de dépenses sans avoir connaissance des recettes prévisionnelles.

Au pire, cet amendement pourrait donner un pouvoir au Parlement lors des lois de financement de la sécurité sociale pour interférer dans la détermination des recettes, auquel cas il ne faudrait plus parler de « prévision », mais de « plafond » de recettes, ce qui serait très dangereux. C'est vers ce pire que s'oriente votre majorité avec votre aval, monsieur le garde des sceaux.

Cet amendement cherche à répondre, mais d'une façon maladroite, au déséquilibre du projet gouvernemental. Pas discuté, mal préparé, ne traduisant aucune vision prospective à moyen ou à long terme de la sécurité sociale, sans lien avec l'évolution des besoins des assurés sociaux ou des perspectives démographiques, ce texte a été élaboré dans l'urgence pour engager la mise en œuvre du plan Juppé.

De plus, la loi d'équilibre fixant une « orientation » pour le Gouvernement pendant une année, des lois rectificatives ne s'imposent pas sinon dans un but purement politique : il s'agirait, en cas de détérioration de la situation financière de la sécurité sociale constatée en cours d'année, de faire partager au Parlement la responsabilité de mesures supplémentaires de restriction et de ponction sur les ménages dont on sait qu'elles jouent davantage sur des recettes supplémentaires que sur les dépenses.

Un débat de fond est engagé sur la réforme de l'assiette des cotisations. Il est aujourd'hui reconnu que le système en vigueur pénalise les entreprises de main-d'œuvre au profit de celles qui ont leur activité dans des secteurs de pointe à haute valeur ajoutée. Si la logique dite de la réduction du coût du travail, qui fiscalise en déresponsabilisant les entreprises, a fait la preuve de son inefficacité, une réforme urgente devrait prendre en compte deux parts de la cotisation patronale, la première assise, comme aujourd'hui, sur les salaires, la seconde assise sur la valeur ajoutée. Or, par le texte dont nous discutons, le Parlement est exclu de cette réforme. Où est dès lors le progrès ?

Les prélèvements sociaux ont nécessairement une incidence sur la production. Or, aujourd'hui, le financement de la protection sociale est favorable aux entreprises qui choisissent la spéculation plutôt que l'investissement productif et créateur d'emplois. Nous voulons quant à nous une réforme qui supprime cet effet pervers, qui soit favorable aux entreprises qui créent des emplois, aux entreprises de main-d'œuvre, aux PME-PMI, mais qui pénalise celles qui préfèrent l'investissement matériel et humain aux placements financiers en les taxant à un niveau suffisant pour les dissuader.

Le mode actuel de calcul des cotisations sur les accidents du travail déresponsabilise les employeurs dans les secteurs à risques. Pourquoi le Parlement ne déterminerait-il pas un autre mode de calcul favorisant les entreprises qui font des efforts en matière de prévention ?

Troisième exemple : une des causes majeures du déficit des régimes sociaux tient aux dettes patronales qui, pour leur part récupérable, dépassent 40 milliards, sans parler

de la dette équivalente de l'Etat lui-même. Or la réforme ne prévoit pas que la loi sociale puisse imposer le paiement de la dette. Où est le progrès ?

Enfin, l'industrie pharmaceutique génère de formidables gaspillages. Des positions de monopole qui sacrifient la recherche obligent l'assurance maladie à payer des rentes injustifiées aux trusts pharmaceutiques.

Il y a donc bien une contradiction majeure : d'un côté, on refuserait au Parlement le pouvoir de réduire le déficit de la sécurité sociale et, de l'autre, on lui demanderait d'apporter un vernis de légitimité, de cautionner un plafonnement des dépenses. La révision va donc bien à l'encontre des droits du Parlement.

Je vais essayer d'être encore plus clair.

M. Jean-Claude Lefort. Vos propos sont très clairs !

M. Jacques Brunhes. Quand, nous discutons le projet de loi de finances et que, par exemple, le groupe communiste propose des mesures de démocratisation de la fiscalité pour que revenus du travail et revenus financiers soient également imposés, même si la majorité les repousse, il y a eu au moins l'esquisse d'un débat : débat sur l'assiette et le taux de l'impôt sur la fortune, sur les avantages servis aux capitaux financiers, débat sur le poids anachronique et injuste des impôts indirects pesant sur les familles. Mais là, il s'agit seulement pour le Parlement de fixer un objectif maximal sans pouvoir de surcroît – j'attire, mes chers collègues, votre attention sur ce point – exercer son droit constitutionnel d'amendement puisque l'article 40 de la Constitution interdit d'augmenter les dépenses. Un amendement ne pourra donc même pas compenser une dépense nouvelle en créant une recette.

M. Julien Dray. Voilà un vrai problème !

M. Jacques Brunhes. Comment évoquer les droits du Parlement alors que les seuls amendements recevables seraient ceux qui, en supprimant les dépenses, pèseraient encore plus dans le sens de l'austérité ?

Le Gouvernement présentera le projet sous sa seule responsabilité sans que les partenaires sociaux aient leur mot à dire sur le fond.

Le Parlement a à connaître et à débattre de la politique de la nation à moyen et à long terme, laquelle ne se réduit pas à un équilibre comptable prévisionnel de la seule sécurité sociale pour l'année qui vient. Le Parlement doit discuter et décider des orientations fondamentales de notre système de protection sociale, en tant qu'il participe éminemment au progrès social et économique du pays. Il n'a pas compétence à être avec le Gouvernement le gestionnaire à court terme de la sécurité sociale et permettre ainsi à l'exécutif de se substituer aux partenaires sociaux.

Mais la responsabilisation d'ensemble du système demande un équilibre des compétences des différents acteurs et non un renforcement du pouvoir du Gouvernement, qui est déjà très important : celui-ci nomme ainsi les directeurs des caisses nationales qui, à leur tour, nomment les directeurs locaux ; il négocie et pilote la détermination des tarifs, des taux de remboursement et de cotisation. Nous sommes dans un fauxitarisme !

Les organismes de sécurité sociale doivent pouvoir proposer des programmations pluriannuelles, permettant non pas seulement de s'intéresser aux diminutions de dépenses, mais aussi d'évaluer les besoins et les actions à mettre en œuvre pour y faire face.

Nous sommes pour une réforme, pour une régulation nouvelle du système qui renforce réellement les pouvoirs du Parlement et, en parallèle, ceux des organismes

sociaux. Son but : permettre le débat et le dialogue démocratiques afin de définir les moyens et les buts que la nation fixe à sa politique sociale, sur une base pluriannuelle.

Le projet du Gouvernement que nous examinons ajoute l'incohérence à la confusion générale qui règne en ce domaine, confusion responsable pour partie des difficultés actuelles de la sécurité sociale. Parce qu'il répond à une logique en trompe-l'œil, le projet apparaît singulièrement mal conçu. La pratique démontre que jamais, absolument jamais, une loi de finances en fin d'exercice ne coïncide avec le projet initial. Qu'en sera-t-il avec la loi sociale ? Y aura-t-il des collectifs en cours ou en fin d'exercice ? Dans votre majorité, certains le souhaitent, d'autres non. La loi sociale d'une année vaudra-t-elle loi de règlement de la loi sociale de l'année antérieure ?

En réalité, ce qui est demandé au Parlement, c'est de servir d'alibi à l'austérité des dépenses imposées aux familles et aux malades.

M. Jean-Pierre Chevènement. Très juste !

M. Jacques Brunhes. C'est de jouer le rôle d'un super commissaire aux comptes ou d'un inspecteur des finances tout en le privant des moyens, pourtant nombreux, de garantir les droits sociaux et d'améliorer la protection sociale dans notre pays.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Jacques Brunhes. L'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle est particulièrement clair sur ce point : « La loi d'équilibre de la sécurité sociale détermine les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel de la sécurité sociale et fixe, en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses... ». Comment est-il possible, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs les députés de la majorité, de totalement dissocier les objectifs de dépenses des besoins des assurés sociaux ?

M. Alain Bocquet. Très bien !

M. Jacques Floch. Eh oui !

M. Jacques Brunhes. Le but final, essentiel, de notre système de protection sociale est-il seulement de viser l'équilibre financier ?

M. Jean-Claude Lefort. Et voilà !

M. Jacques Brunhes. Comment est-il possible de mener une politique de prévention, dont on sait que les économies importantes qu'elle permet sont décalées par rapport aux sommes engagées pour sa mise en œuvre, dans un cadre comptable, étroit, à courte vue ?

M. Jean-Claude Lefort. A très courte vue !

M. Jacques Brunhes. Le rôle majeur qui incombe au Parlement n'est-il pas plutôt de débattre du niveau souhaitable à atteindre en matière de santé publique et de la part de la richesse nationale que notre pays y consacre, en concertation étroite avec les partenaires sociaux et les citoyens ?

M. le garde des sceaux. C'est exactement ce que j'ai dit !

M. Jacques Brunhes. Mais non, monsieur le garde des sceaux, vous faites l'inverse !

Il y a bien une perversion juridique qui va à l'encontre des intérêts de la population. Quand la loi de finances crée des emplois d'enseignants, même en nombre insuffisant, elle répond à des besoins qui sont déjà connus.

Mais comment une loi sociale pourrait-elle anticiper sur les besoins, non seulement globalement mais aussi individuellement par rapport au profil de chaque malade ? Or, c'est bien ce que le Gouvernement prétend instituer : adapter le traitement médical à l'enveloppe financière et non aux besoins des malades. Je le dis avec beaucoup de sérieux et j'invite tout le monde à y réfléchir. Prenons-y garde ! Lorsque, dans la Constitution, il sera explicitement fait mention de la sécurité sociale dans un article nouveau, ce sera pour dire – c'est écrit dans le texte du Gouvernement – que le but ultime est son équilibre financier. Permettez-nous de penser que c'est un peu court, et surtout extrêmement dangereux !

De plus, dans les faits, les plafonds fixés par la loi sociale seront démultipliés au niveau d'agences régionales qui détermineront, hôpital par hôpital et pour la médecine de ville, des taux indépassables, ce qui aggravera encore l'arbitraire, les inégalités devant la maladie et l'exclusion. Le contingent d'un hôpital étant atteint, proposera-t-on à un patient d'aller se faire opérer dans une autre région de France ? Y aura-t-il des listes d'attente pour les opérations, comme en Grande-Bretagne, avec inégalités et sélection par l'argent dans l'accès aux soins ?

Si nous refusons ce projet d'étatisation, ce n'est pas parce que la lutte contre le déficit n'est pas une priorité, au contraire. Simplement, nous pensons que la croissance économique doit partir des besoins sociaux. La productivité du travail ne saurait être le produit d'un calcul mécanique. Elle implique des jeunes bien éduqués et formés, des salariés en bonne santé, et l'hôpital est une branche d'activité essentielle.

Enfin, avec ce projet de révision, pierre angulaire du plan Juppé – je ne cesserai de le répéter –, comment ne pas rappeler Maastricht ?

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Ah, enfin !

M. Jacques Brunhes. Mais oui ! Permettez-moi de vous rappeler une simple vérité !

M. Jean-Claude Lefort. Il y a des rappels qui font mal !

M. Jacques Brunhes. Pour que les pays puissent passer à la phase 3 de la monnaie unique, le traité de Maastricht impose une réduction des déficits à hauteur de 3 p. 100 du PIB en 1996.

M. Jean-Claude Lefort. C'est une vraie stupidité historique !

M. Jacques Brunhes. C'est dans ce carcan que s'inscrit la politique de protection sociale du Gouvernement.

M. Alain Bocquet. Maastricht, c'est une absurdité !

M. Jacques Brunhes. La démocratisation de la sécurité sociale reste une exigence majeure et le Parlement a une responsabilité importante à jouer dans cette avancée démocratique mais cela n'implique aucune révision de la Constitution, celle qui nous est proposée étant aussi inutile que dangereuse. Nous sommes devant un problème politique majeur mais dont les données sont relativement simples.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Jacques Brunhes. Il s'agit de trouver les moyens d'assurer des droits constitutionnels à la santé et à la retraite. Mais on complique ce problème à dessein pour brouiller la logique de la sécurité sociale issue de la Libération. On le complique en prétendant rompre son unité

et en séparer les assurances familiales, ou bien en s'appuyant sur les allègements des cotisations patronales qui n'ont pas créé un seul emploi pour étendre une fiscalisation qui aggrave l'injustice des financements au détriment des salariés, l'objectif restant toujours de casser ce formidable moyen de progrès économique et social qu'est la sécurité sociale à la française.

Je voudrais ouvrir une petite parenthèse sur le service public à la française évoqué par M. Mazeaud à propos d'un amendement. Je partirai d'un double constat.

Premier constat : le 12 décembre dernier, à cette tribune, le Premier ministre dit avoir fait la proposition de « garantir, par une disposition de caractère constitutionnel, la pérennité des missions du service public à la française ». J'ajoute tout de suite que les « missions » du service public à la française, cela n'a rien à voir avec les services publics eux-mêmes, c'est autre chose ! Il est donc très restrictif d'aborder le problème évoqué sous le seul angle des missions.

Second constat : nous sommes maintenant au mois de janvier et nous examinons un projet de révision de la Constitution, or rien n'apparaît sur ce sujet dans le texte du Gouvernement. C'est un simple constat, mais j'en ferai un commentaire. Nous sommes favorables, quant à nous, à toute disposition permettant de défendre notre système original de service public à la française, qu'il se rapporte aux activités d'intérêt général ou d'utilité sociale pour lesquelles la République garantit l'égal accès de tous sur tout le territoire, ou qu'il s'agisse de monopoles de fait. L'originalité des services publics en France tient à la volonté de maîtriser les secteurs d'activités stratégiques du pays, soit parce qu'ils sont essentiels au maintien de la souveraineté nationale, comme l'armement ou l'aéronautique, soit parce qu'ils jouent un rôle moteur pour le développement économique du pays, comme les banques, les assurances, l'aéronautique ou encore l'énergie et les transports.

Par les statuts des personnels et les garanties collectives, les services publics ont joué un rôle d'entraînement essentiel, économique, social, démocratique. Ils ont enfin joué un rôle moteur pour l'investissement, la formation des hommes et des femmes, la recherche, avec toutes les retombées positives sur l'économie nationale sans que cela soit exactement chiffrable. Ils ont souvent été à la pointe des coopérations européennes et internationales. Or ce sont ces services publics que votre Gouvernement, monsieur le garde des sceaux, et la majorité de droite de cette assemblée mettent à mal en les privatisant massivement et en se pliant aux injonctions de la Commission européenne.

M. Jean-Claude Lefort. Maastricht !

M. Jacques Brunhes. N'est-ce pas là la raison de la disparition de ce volet de la réforme ?

M. Jean-Claude Lefort. Nous n'aurons jamais de réponse !

M. Jacques Brunhes. Je ferme la parenthèse.

La démocratisation de la sécurité sociale reste à faire. Nous souhaitons promouvoir une véritable gestion démocratique de la protection sociale, qui était un principe de base des réformes de 1945, avec pour objectif d'associer étroitement les citoyens à la gestion de leurs institutions afin que la sécurité sociale soit le fait non d'une tutelle étatique mais de l'effort conscient des bénéficiaires eux-mêmes. Pour cela, il faut renforcer et moderniser le paritarisme en libérant les conseils d'administration de la tutelle gouvernementale, en maintenant et en développant

les structures décentralisées au plus près de la population, en les ouvrant à l'ensemble des acteurs intéressés et en intervenant dans le domaine de la protection sociale.

Pour ce faire, la première exigence est de procéder, dans les plus brefs délais, à l'élection des administrateurs, mais vous n'en voulez pas. La démocratisation implique aussi que le Parlement joue un rôle accru. Il n'a pas à discuter d'une loi annuelle d'encadrement des dépenses sociales, mais doit pouvoir déterminer les choix de la nation en matière de politique sociale à moyen et à long terme. On peut y parvenir sans modifier la Constitution.

C'est seulement dans cette logique d'approfondissement de la démocratie que l'examen annuel des orientations sociales de la nation trouverait sa place et contribuerait à une régulation programmée du système en fixant des objectifs à moyen terme à partir des plans pluriannuels des caisses. C'est seulement ainsi que la légitimité de l'Assemblée nationale renforcerait celle des acteurs sociaux. Mais le Gouvernement fait, au contraire, le choix de la technocratie et de l'étatisme contre la démocratie. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Claude Lefort. C'est vrai !

M. Jacques Brunhes. Mais oui ! C'est une loi d'étatisation !

Les députés communistes ont mené la bataille parlementaire que l'on sait contre le plan Juppé. Votre majorité, debout, l'a applaudi,...

M. Alain Bocquet. Eh oui !

M. Jacques Brunhes. ... puis approuvé, alors même que le pays, dans sa grande majorité – grévistes ou non-grévistes, actifs ou retraités, fonctionnaires ou salariés du privé –, l'a condamné dans le plus puissant mouvement social qu'il ait connu depuis des décennies...

M. Germain Gengenwin. Vous exagérez un peu !

M. Jacques Brunhes. ... et dans un mouvement d'opinion que n'altère pas le temps qui passe. M. le garde des sceaux vient de le confirmer à la tribune, le texte que nous examinons est la pierre angulaire du plan Juppé !

M. Yvon Jacob. La clef de voûte ! Ce n'est pas pareil !

M. Jacques Brunhes. Or nous sommes résolument contre un plan qui met en cause les fondements de l'originalité française en matière de protection et nous sommes donc résolument contre le fait que l'on pose aujourd'hui la pierre angulaire de ce dangereux édifice. C'est pourquoi les députés communistes demandent à l'Assemblée de voter la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Naturellement, il ne me paraît ni convenable ni opportun d'adopter la question préalable opposée par le groupe communiste et défendue par M. Brunhes. Je veux simplement faire une observation et répondre à une inquiétude dont je ne sais pas si elle est réelle mais qui, en tout cas, a été bien exprimée par M. Brunhes.

L'observation consiste à dire que cette question préalable n'est manifestement justifiée par aucun argument. En effet, M. Brunhes a successivement considéré qu'il ne fallait pas adopter ce texte parce qu'il ne donnait aucun pouvoir au Parlement, puis parce qu'il lui donnait tous

les pouvoirs et les retirait aux partenaires sociaux. Cela veut dire, premièrement, qu'il ne faut pas voter la question préalable et, deuxièmement, que notre texte est assez bon puisqu'il réalise un équilibre entre les deux excès que dénonce M. Brunhes. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Georges Hage. Sophisme !

M. le garde des sceaux. Par ailleurs, M. Brunhes a défendu une position qui nous paraît tout à fait justifiée – la preuve en est que je l'ai reprise dans mon intervention au début de la discussion de ce projet de loi – selon laquelle l'équilibre ne se conçoit qu'en application d'une politique sanitaire, sociale définie par la nation. C'est ce que j'ai dit dans mon intervention liminaire, mais j'ai constaté que, sur les bancs de gauche, on ne me croyait pas !

M. Jean-Claude Lefort. Pas toujours !

M. le garde des sceaux. Je tiens donc à préciser que le premier article de l'avant-projet de loi organique que j'ai communiqué à votre président et à vos commissions et qui, je le pense, vous sera remis, stipule :

« La loi d'équilibre de la sécurité sociale :

« Premièrement, approuve les orientations générales et les objectifs des politiques de protection sociale ; elle se prononce sur les moyens mis en œuvre à cette fin ;

« Deuxièmement, détermine en fonction de ces orientations les voies et moyens de l'équilibre financier. » C'est exactement ce que j'ai dit. Sans vouloir violer votre esprit laïque, monsieur Brunhes, vous pouvez donc, me semble-t-il, comme Saint Thomas, considérer que vous avez satisfaction !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* La commission est contre l'adoption de la question préalable.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Xavier de Roux.

M. Xavier de Roux. Je répondrai très brièvement à M. Brunhes, d'abord que cette révision constitutionnelle est nécessaire car – c'est le seul point sur lequel je suis d'accord avec lui – le Conseil constitutionnel a donné une interprétation de l'article 34 qui nous force à délibérer pour que la représentation nationale ait prise sur le budget social de la nation. C'est donc ce que nous faisons.

Je dirai également à M. Brunhes qu'il est des époques charnières et qu'il ne faut pas toujours être conservateur. (*Protestations sur les bancs du groupe communiste.*) Depuis maintenant dix ans, la France, comme d'ailleurs la plupart des pays développés, se débat dans ce que l'on appelle une crise mais qui n'est probablement que l'état naturel de notre fin de siècle. Depuis un siècle et demi, nous évoluons vers le salariat généralisé. Nous avons vécu les grandes cathédrales industrielles et, finalement, toute la problématique politique des XIX^e et XX^e siècles, que vous connaissez bien, monsieur Brunhes, que vous avez commentée mieux que tout autre, est celle du travail salarié, c'est-à-dire la légitimité d'échanger son travail contre une rémunération.

M. Jean-Claude Lefort. Vous vous trompez de sujet !

M. Xavier de Roux. En conséquence, nous avons assis la totalité de la solidarité nationale sur ce que l'on a estimé être cet état naturel du corps social, c'est-à-dire sur le coût du travail. Et cela a été toute notre organisation de 1946.

Aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, grâce à l'augmentation de la productivité, au changement des types de travail, la société est capable de produire tous les biens qu'elle souhaite avec une force de travail réduite. Nous avons alors un grand problème à résoudre dans la mesure où asseoir les cotisations sociales sur les seules rémunérations salariées conduit à percevoir moins de cotisations.

M. Jean-Claude Lefort. De combien le temps de travail est-il réduit ? Vous vous trompez !

M. Maxime Gremetz. Les profits, eux, sont accrus !

M. le président. Monsieur Lefort, monsieur Gremetz, laissez M. de Roux s'exprimer !

M. Xavier de Roux. Laissez-moi finir ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

Nous avons donc besoin, et c'est indispensable, d'ouvrir les portes de façon que l'on puisse changer, moderniser les bases d'une solidarité nationale qui sera beaucoup plus importante, puisque moins il y aura de travail,...

Un député du groupe communiste. Plus il y aura de pauvres !

M. Xavier de Roux. ... plus les besoins collectifs seront importants et plus devra jouer la solidarité nationale.

M. Jean-Claude Lefort. Il faut frapper les pauvres, ils sont les plus nombreux !

M. Claude Bartolone. Moins de travail, plus de richesse !

M. Xavier de Roux. Tant mieux s'il y a plus de richesse !

C'est pourquoi il apparaît absolument nécessaire de réformer la solidarité nationale, donc la sécurité sociale. Messieurs de l'opposition, je trouve paradoxal que vous voyiez là une étatisation, que vous dénoncez, cette étatisation dont dans d'autres cénacles, vous avez vanté les mérites.

Plusieurs députés du groupe communiste. Mais non !

M. Xavier de Roux. J'en prends acte avec plaisir ; le groupe communiste est devenu rousseauiste. (*Rires sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Alain Bocquet. Nous sommes tous des enfants de Rousseau !

M. Xavier de Roux. Après tout, c'est une évolution peut-être nécessaire, en cette fin du XX^e siècle. Nous en sommes là, et ce n'est pas mal !

Pour en revenir plus directement à la question préalable, je dis qu'elle doit être rejetée, je dis qu'il faut délibérer sur cette question de société, qui est donc essentielle. Cette réforme constitutionnelle est bonne et nécessaire parce qu'elle va ouvrir la porte au vrai débat, celui sur la loi organique, laquelle, comme son nom l'indique, va contribuer à organiser les choses. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Jean Glavany.

M. Jean Glavany. Je ne suis pas un avocat de talent, comme M^e de Roux (*Sourires*), je n'ai pas l'habitude, comme lui, de la pêche au gros. Je vais donc essayer de mouliner à ma manière.

M. le garde des sceaux. Que c'est mauvais !

M. Jean Glavany. Le groupe socialiste, lui, votera cette question préalable. Je me réfère à M^e Mazeaud (*Sourires*), en cette affaire.

Cette question préalable signifie qu'il n'y a pas lieu de débattre ce texte. J'y ajouterai un correctif, parce que je suis tout à fait d'accord avec notre collègue de Roux : oui, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il faut une réforme constitutionnelle si l'on veut pouvoir se saisir de ce type de problème. Par conséquent, il n'y a pas lieu de débattre de ce texte tant que, premièrement, nous ne serons pas saisis du projet de loi organique dont nous apprenons maintenant, au détour d'une phrase du garde des sceaux, que le Parlement en a été informé...

M. le garde des sceaux. Non, non !

M. Jean Glavany. ... mais qui pose un vrai problème de méthode du travail, monsieur le garde des sceaux, dans la mesure où les pauvres parlementaires de l'opposition, eux, ne sont informés de rien !

M. le garde des sceaux. Monsieur Floch, expliquez-lui !

M. Jean Glavany. Vous nous demandez de vous faire confiance sur votre bonne mine ! Pardonnez-nous, mais nous voudrions que le Parlement soit informé de ce projet de loi organique pour savoir ce qui se cache derrière, ce que vous avez en tête. Un tel flou entoure cette réforme constitutionnelle qui nous est proposée que le seul fait d'être informé de ce qu'il y aura dans la loi organique éclairerait considérablement les travaux du Parlement.

M. Jacques Floch. Le président ne veut pas !

M. Jean Glavany. Deuxièmement, il n'y a pas lieu de débattre tant que l'ensemble de ce dispositif ne fera pas l'objet d'une consultation – j'allais dire : d'une négociation !... – avec les partenaires sociaux.

Monsieur le garde des sceaux, vous êtes venu nous expliquer en commission la semaine dernière, avec beaucoup de bonne volonté, que le Gouvernement ne voulait pas porter atteinte au paritarisme, ...

M. le garde des sceaux. Eh oui !

M. Jean Glavany. ... qu'il voulait même – c'était en tout cas votre ambition – le rénover. Chiche !

M. le garde des sceaux. Oui !

M. Jean Glavany. Mais si vous le vouliez vraiment – et ce n'est pas exactement dans l'esprit d'un certain nombre de parlementaires de la majorité, d'après ce que nous avons pu voir depuis quelques jours – ...

M. Jean-Claude Lefort. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Jean Glavany. ... ce texte devrait être l'aboutissement d'une rénovation et non pas un début. Commencez par aller négocier avec les partenaires sociaux ce que devra être le paritarisme de demain ! Si c'est bien cela que vous avez en tête, voyez avec eux quelles dispositions vous pouvez mettre en place pour que ce paritarisme soit effectivement rénové, réhabilité et qu'il trouve un nouveau souffle. A ce moment-là, il y aura lieu de discuter de l'accord qui sera intervenu après négociation et d'une révision constitutionnelle dont nous connaissons les tenants et les aboutissants.

C'est le sens de cette question préalable. Elle est parfaitement fondée : il n'y a pas lieu de délibérer tant que nous ne connaissons ni le contenu de la loi organique ni

ce que le Gouvernement entend par un « nouveau paritarisme ». En effet, tout le débat – nous y reviendrons tout au long de la discussion générale – porte sur cette espèce d'équilibre entre démocratie politique et démocratie sociale. Aux termes de l'article 1^{er} de notre Constitution, la République est « indivisible, laïque, démocratique et sociale. » M. Bayrou a oublié, voilà quelques années, que la République était laïque. Il ne faudrait pas aujourd'hui que vous oubliez qu'elle est sociale. Cette République sociale, il faut lui donner un contenu, un contenu que le paritarisme incarnait depuis longtemps. Tant que vous niez cette évidence – et naturellement les parlementaires de la majorité s'engouffrent dans la brèche pour étouffer cette démocratie sociale –, nous ne saurions être d'accord avec vous, car cet équilibre, il faut le redéfinir ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Oh, monsieur Glavany !

M. Jean Glavany. Je vous accorde le bénéfice de la cohérence dans ce projet, même si c'est un petit peu naïf de ma part, je le conçois ! (*Sourires.*)

En tout cas, aujourd'hui, voilà les interrogations qui sont les nôtres : quel équilibre y aura-t-il demain entre la démocratie politique et la démocratie sociale ? Quel contenu aura ce paritarisme, quel contenu aura cette loi organique qui doit décider de tout ?

Tant que nous n'aurons pas ces informations, monsieur le garde des sceaux, nous ne pourrions pas vous juger autrement que sur votre bonne mine, et nous pensons qu'il n'y a pas lieu de débattre.

M. le président. Un mot au passage, parce que je n'avais pas répondu tout à l'heure à M. Floch. Le point de vue de la présidence est d'une grande clarté. Contrairement à ce qui vient d'être dit à l'instant, il n'y a pas de projet de loi organique.

M. Jean Glavany. C'est ce qu'a dit M. le garde des sceaux, à l'instant !

M. le président. Par définition, il ne peut pas exister de projet de loi organique,...

M. Jean Glavany. Mais le garde des sceaux vient de nous en lire un passage, monsieur le président !

M. le président. ... puisque le conseil des ministres n'a pu être conduit à délibérer sur l'application d'une disposition constitutionnelle qui n'existe pas.

M. le garde des sceaux. C'est évident !

M. le président. C'est la raison pour laquelle la présidence de l'Assemblée ne mettra pas en distribution un texte qui est un avant-projet, le fruit des réflexions du garde des sceaux à ce jour,...

M. le garde des sceaux. Un document !

M. le président. ... lesquelles réflexions seront éventuellement appelées à évoluer, ne serait-ce que pour prendre en compte ce qu'aura voté souverainement le Parlement.

M. le garde des sceaux. Evidemment !

M. le président. Alors, je vous en prie, ne mettons pas de confusion dans nos débats. (« Très bien ! » et *applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean Glavany. M. le garde des sceaux nous a lu un extrait de ce texte !

M. le président. M. le président de la commission des lois a reçu du garde des sceaux l'état actuel de ses réflexions. Je ne doute pas que, sous couvert de sa commission, il fera connaître ce texte à qui le souhaitera,...

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Voilà !

M. le président. ... mais en aucun cas ce dernier n'engage le Gouvernement et ne peut être considéré comme ayant quelque valeur juridique que ce soit.

M. Michel Péricard. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Monsieur le président, je partage tout à fait votre sentiment. Mais je dois cependant dire que le garde des sceaux, lorsqu'il a été entendu par les commissaires de la commission des lois, a dit de la façon la plus nette qu'il ferait connaître...

M. Jacques Floch. Eh oui !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... ce qui n'est, je le reconnais, qu'un avant-projet, dans la mesure où il ne pourra devenir un projet que lorsque la modification de la Constitution aura été votée. Or c'est bien cet avant-projet auquel je me réfèrais tout à l'heure.

M. le président. La parole est à M. Jean Glavany.

M. Jean Glavany. Monsieur le président, nous n'allons pas faire un incident sur ce point,...

M. le président. Certes pas !

M. Jean Glavany. ... ce n'est pas notre genre. (*Sourires.*)

M. le président. Surtout pas ! (*Rires.*)

M. Jean-Marie Geveaux. M. Glavany emploie juste un gros moulinet...

M. Jean Glavany. Nous sommes là pour essayer de faciliter les choses tout en faisant en sorte que les droits du Parlement, les traditions parlementaires soient respectées. Aussi vous voudrez bien nous excuser d'avoir cru M. le garde des sceaux sur sa bonne mine. Il nous a lu un extrait de ce projet en nous disant que la présidence en avait été informée. C'est vrai, nous avons ajouté foi à ses propos. Peut-être va-t-il maintenant les retirer ? Ou alors la présidence n'était pas bien informée ? Ou alors, ce qu'a lu le garde des sceaux n'était pas son projet, ce n'était pas un texte, mais quelque chose qui est descendu du ciel, comme ça, pour nous faire plaisir ?...

M. Jacques Floch. Un zombie !

M. Jean Glavany. En tout cas, cela nous intéresserait de l'avoir à notre disposition. Nous serions mieux informés !

M. le président. Monsieur Glavany, un dernier mot. Si M. le garde des sceaux prétendait qu'il a entre les mains un projet de loi organique, vous seriez fondé à protester ! ... (*Sourires.*)

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la question préalable.

(*La question préalable n'est pas adoptée.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Nous voici réunis pour étudier ce que l'on peut légitimement appeler le cœur de la réforme de la sécurité sociale.

L'examen de ce projet de loi constitutionnelle va nous amener en effet à nous poser à plusieurs reprises des questions de légitimité : qui doit décider de quoi ? Qui doit gérer ? Mais laissez-moi d'abord vous exposer la démarche intellectuelle qui va animer mon raisonnement.

D'abord, pour chacune des branches de la sécurité sociale, essayer d'isoler les problèmes structurels, puisque, par définition, on ne réforme pas la Constitution pour des problèmes conjoncturels. (« *Très bien !* » sur les bancs du groupe socialiste.) Une fois isolés ces problèmes structurels, imaginer des solutions durables. Enfin examiner s'il est ou non nécessaire de réformer la Constitution pour les mettre en œuvre.

Je vous l'accorde, cette démarche ascendante – on part des problèmes, on imagine des solutions et à partir de là on réforme la Constitution – est quelque peu en contradiction avec la logique de la procédure. Certes, on ne fait pas un projet de loi organique avant d'avoir réformé la Constitution. Néanmoins, il faut avoir en tête ce que devrait être le contenu de cette loi organique avant de proposer telle modification de la Constitution.

Avant d'aborder directement ces questions, je voudrais faire une incidente sur la nature de la sécurité sociale. Est-ce de l'assurance ou est-ce de la solidarité ?

Pour moi, le principe de l'assurance signifie l'existence d'un lien entre ce qui est payé par l'assuré et ce qu'il est en droit d'attendre. C'est le cas évidemment de l'assurance automobile : plus la voiture que j'ai achetée coûte cher, plus les réparations en cas d'accident coûteront cher, et plus ma prime est élevée. S'il n'y a pas ce lien, c'est que joue le principe de la solidarité. Passons sous ce crible les quatre branches de la sécurité sociale. On se rend compte que, indubitablement, les accidents du travail et la retraite, en dehors du fonds de solidarité-vieillesse, sont de l'assurance. La retraite sera d'autant plus importante que la cotisation est élevée. Il y a un lien entre le salaire et la retraite.

Pour la branche famille, non. On ne cotise pas d'autant plus qu'on espère avoir plus d'enfants. Heureusement, d'ailleurs ! La branche relève donc de la solidarité. Pour moi en tout cas, il en est de même pour la maladie. On n'imagine pas de faire payer d'autant plus l'assuré qu'il court plus de risque pour sa santé. Il n'y a pas de lien entre le montant de la cotisation et le coût éventuel pour le système. Ce principe justifie pleinement à mes yeux le choix fait par le Premier ministre de nous présenter d'ici à l'été un projet de loi qui fera basculer une partie du financement de l'assurance maladie des cotisations salariales vers une cotisation universelle.

Examinons maintenant, si vous le voulez bien, les problèmes structurels branche par branche.

Accidents du travail : équilibre, gestion paritaire. Pas de problèmes structurels. S'il n'y avait que cette branche, on ne serait pas réunis aujourd'hui pour réformer la Constitution.

Famille. Le processus décisionnel est clair. Il y a ce qui dépend du Gouvernement et ce qui dépend du Parlement. Les choses se passent convenablement sur le plan financier. C'est la seule des trois branches importantes à avoir la chance – ou plutôt la malchance, à vrai dire – de s'équilibrer structurellement sur le plan financier.

Pourquoi la chance ou plutôt la malchance ? Parce que s'il y a un équilibre structurel, c'est qu'il y a moins de tout jeunes enfants que de plus grands, moins de nouveaux-nés qui entrent dans le système et ouvrent des droits à leurs parents que de dix-huit ou vingt ans qui en sortent. C'est une conséquence du déséquilibre démographique.

M. Julien Dray. Avec Chirac, ça va changer !

M. Jean-Yves Chamard. Donc si déséquilibre financier il y a, il est provisoire.

Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne soit pas légitime de se poser la question suivante : peut-on reprendre un peu aux uns pour donner plus aux autres et accélérer certaines réformes comme l'allongement des versements des prestations familiales de dix-huit à vingt ans, ou de vingt à vingt-deux ans lorsqu'on est scolarisé ? On peut s'interroger sur cette logique, qui a du pour et du contre. Cela dit, qu'il soit bien clair – je le dis au nom du groupe RPR, et le Premier ministre l'a confirmé cet après-midi – qu'il n'est pas question que diminue l'ensemble des prestations attribuées à la famille en France par la Caisse nationale d'allocations familiales. Nous sommes pour une politique familiale forte, et si, d'aventure, il devait y avoir une reprise aux uns, ce serait bien pour le donner aux autres, le tout à l'intérieur de la branche.

Retraite. Là encore, le processus décisionnel est clair. On aurait pu concevoir une gestion paritaire, comme pour les caisses complémentaires. Mais les problèmes démographiques qui se profilent me semblent légitimer le système actuel de responsabilité partagée dont le Gouvernement a proposé le maintien. Là, il y a de graves problèmes structurels, avec de moins en moins de cotisants par retraité. La réforme du régime général des retraites en 1993, opérée par le Premier ministre Edouard Balladur, assure jusqu'en 2005 une progression équivalente des recettes et des dépenses. Il n'en n'est pas de même, nous le savons, des régimes complémentaires, encore moins des régimes spéciaux, qui connaissent de très graves déséquilibres mais qui ne sont pas l'objet du débat d'aujourd'hui. On sait combien ce dernier sujet est sensible. Il fut l'une des causes des problèmes du mois de décembre. Ce n'est pas pour autant qu'on devrait ne jamais en parler parce que, comme cela a été démontré dans un rapport récent, leur situation financière est explosive.

Assurance maladie. C'est cette branche qui nous oblige aujourd'hui à modifier la Constitution. Examinons le processus de décision. Qui décide quoi ? Qui fixe les objectifs de santé publique ? Actuellement, c'est le Gouvernement. On en a eu un exemple l'an dernier, avec la décision de prendre en charge la vaccination de l'hépatite.

Deuxièmement, qui négocie avec les professionnels libéraux ou les cliniques les objectifs de croissance de dépenses ? Les caisses, pas le Gouvernement. Qui décide en matière de santé publique ? Ce sont les caisses, le Gouvernement disposant d'un droit de veto : il peut ne pas publier tel décret ou tel arrêté. En réalité, il y a là un double pouvoir de blocage qui – hélas ! – fonctionne souvent, nous l'avons vu à plusieurs reprises au cours des dernières années.

Troisièmement, quelles sont les conséquences du non-respect des objectifs de croissance des dépenses ? Il n'y en a aucune ; nous avons pu le constater en 1995.

Il importe donc impérativement d'adopter une logique et de s'interroger toujours sur la légitimité d'une disposition avant toute décision. Quelle est la logique ? Elle est guidée par deux questions qu'il faut se poser concomitamment : quelles sont les priorités en matière de santé publique et quelle part des prélèvements obligatoires est-il justifié de consacrer à la maladie ?

Qui doit répondre ? Et là, je me tourne vers la gauche de cet hémicycle, vers vous, mes chers collègues, qui craignez l'étatisation ? Est-ce aux partenaires sociaux de fixer les grandes orientations en termes de santé publique ? Sûrement pas. Ils ne l'ont d'ailleurs jamais demandé. De la même façon, personne ne s'imaginerait que ce sont eux les responsables de telle ou telle affaire de santé publique que nous avons connue, et il y en a eu plusieurs. C'est évidemment à l'Etat qu'il revient de répondre. C'est une fonction régalienne de l'Etat que de choisir et de fixer les grandes orientations de santé publique, et il ne paraît pas illégitime qu'au sein de l'Etat ce soit plutôt le Parlement que le Gouvernement.

La crainte d'étatisation de la sécurité sociale est donc totalement infondée. Il appartient bien à l'Etat et, nous le disons aujourd'hui, au Parlement de fixer les grands principes en termes de santé publique et d'évolution des dépenses. Bien sûr, tout cela se fera après de multiples consultations avec les professionnels, et tous ceux qui, en la matière, ont quelque chose à dire.

M. Jean Glavany. Ça, c'est ce que vous subodorez. Il n'en est nullement question dans le texte !

M. Jean-Yves Chamard. Mais avant de se demander en quoi il faut réformer la Constitution, il faut d'abord savoir ce que nous voulons faire. Pas de modification de la Constitution sans définition des choix.

M. Jean Glavany. Vous auriez dû voter la question préalable !

M. Jean-Yves Chamard. Ces choix de santé publique et de prélèvements obligatoires étant opérés, il revient ensuite à la représentation nationale d'en tirer toutes les conséquences financières, tant en termes de dépenses que de recettes. Et vous allez voir que les deux choses sont évidemment différentes.

Les dépenses d'abord. Comme l'a dit Adrien Zeller, c'est le cœur du cœur du dispositif. Bien sûr, il n'est pas question de fixer une enveloppe intangible. Ainsi que le garde des sceaux l'a bien précisé dans son exposé, celui qui a droit à des indemnités journalières pour fait de maladie devra les percevoir. Pour autant, il ne saurait être question de fixer un simple objectif prévisionnel que l'on peut dépasser sans conséquence. Il faut donc à la fois mettre en place des mécanismes de maîtrise médicalisée et faire en sorte que, si l'objectif est dépassé, toutes les conséquences en soient tirées. Le taux de croissance que nous voterons doit donc s'imposer au Gouvernement, puis, à travers lui, aux caisses gestionnaires. Nous avons entendu notre collègue communiste parler de rationnement des soins.

M. Jean Glavany. C'est un risque !

M. Jean-Yves Chamard. Soyons sérieux ! Tous ceux qui connaissent un peu le sujet savent que ce risque n'existe pas. Il suffit pour s'en persuader de comparer l'écart des dépenses d'une région à l'autre, et d'une profession de santé à l'autre. Il est de 1 à 3 pour la biologie,

de 1 à 7 pour les explorations par endoscopie digestive et de 1 à 2,5 pour telle autre spécialité. Ces quelques chiffres montrent bien que l'agrément public peut être mieux utilisé et que ce que l'on présente comme un risque de rationnement des soins n'a pas d'autre objet que de chercher à inquiéter nos concitoyens.

Il y a les dépenses mais il y a aussi les recettes. Celles-ci sont de trois natures. D'abord les cotisations sociales qui sont aujourd'hui de l'ordre de...

M. Jean Glavany. 85 p. 100.

M. Jean-Yves Chamard. ... effectivement de 80 p. 100, peut-être 85 p. 100 et qui, en tout état de cause pèsent trop sur les salaires. Je crois que ce point fait l'objet d'un accord. Au cours de la précédente législature des ministres socialistes n'avaient-ils pas affirmé, et à juste titre, qu'il fallait progressivement faire en sorte que le financement de la protection sociale pèse moins exclusivement sur l'emploi ? Comme l'a dit le Premier ministre ici même le 15 novembre dernier, si la part que constituent les cotisations sociales est et restera certainement dominante, les deux autres parts seront amenées à croître en pourcentage. Quelles sont-elles ?

La première relève de la loi de finances et est constituée par les recettes budgétaires de la sécurité sociale – budget annexe des prestations sociales agricoles ou compensation par le budget de l'Etat des réductions de charges sociales décidées au cours des dernières années.

Quant à la seconde, elle s'appelle « contributions de toute nature ». En clair, il s'agit de la CSG ou plutôt des CSG : 1,1 p. 100 de CSG alimente aujourd'hui la caisse d'allocations familiales, 1,3 p. 100 le fonds de solidarité vieillesse, et demain, si le Parlement en décide ainsi, un certain pourcentage de CSG alimentera la caisse d'assurance maladie en substitution, et non pas en supplément, des cotisations sociales.

Alors, monsieur le garde des sceaux, puisque vous l'avez accepté et j'en suis heureux, nous aurons à débattre des recettes en même temps que des dépenses. Du reste, comment parler d'équilibre, si on ne prend pas en compte les deux facteurs ? Il est clair que le premier type de recettes, les 80 ou 85 p. 100 provenant des cotisations sociales constituera une donnée que le Gouvernement nous communiquera et qui relève de sa seule responsabilité. Ce n'est pas le Parlement qui votera les taux de cotisation aux différentes caisses.

La loi de finances précisera la deuxième part des ressources, c'est-à-dire celle qui est prévue dans le budget.

Et quel meilleur moment que le vote cette loi d'équilibre ou de cette loi de financement de la sécurité sociale pour décider du montant exact de la troisième part, c'est-à-dire des éventuelles modifications de taux de cotisations généralisées ?

Voilà le mécanisme selon lequel devrait pouvoir être voté, année après année, la loi de financement de la sécurité sociale. Il suppose une loi organique, et une modification de la constitution. Le Conseil constitutionnel en avait décidé ainsi en sanctionnant en 1987 la loi organique déposée par Michel d'Ornano.

Un mot sur le problème des recettes puisqu'il est de notoriété publique qu'il y a eu débat entre le Gouvernement et sa majorité. Fallait-il ou non parler des recettes dans la Constitution ? Nous reviendrons d'ailleurs demain sur cette question dans la discussion des amendements. Rappelons que, dès le départ, l'accord entre le Gouvernement et sa majorité sur les objectifs à atteindre était total,

comme en témoigne l'appui massif que nous avons apporté au Premier ministre à l'issue de sa déclaration le 15 novembre dernier.

Nous n'avons jamais revendiqué de déterminer les taux de cotisations et le Gouvernement a dit clairement que nous aurions à nous prononcer sur l'ensemble. Restait à trouver les mots pour le dire. Il y a eu concertation ; il y a même eu franche discussion comme on dit en langage diplomatique. Les trois rapporteurs ont apporté leur contribution, et singulièrement Pierre Mazeaud. Et, comme toujours quand on poursuit les mêmes objectifs, on est arrivé à trouver les mots pour le dire.

Monsieur le garde des sceaux, au nom du RPR, je suis particulièrement heureux de vous dire combien l'accord trouvé avec le Gouvernement nous réjouit puisqu'il permet de bien démontrer à l'opinion que ce qu'on appelle le plan Juppé est un plan d'équilibre entre la responsabilité des uns et des autres. A aucun moment, il n'étatise la sécurité sociale et confère une vraie responsabilité au Parlement. Le groupe du RPR votera ce projet de loi constitutionnelle avec le sentiment de contribuer à une réforme qui, loin de mettre la sécurité sociale en danger, assure au contraire sa pérennité. Nous sommes persuadés que le conservatisme prôné tout à l'heure par notre collègue – ne rien changer à rien – nous imposerait, à terme, des révisions déchirantes et mettrait notre système de protection sociale en danger.

J'espère qu'au-delà des réserves émises par nos collègues socialistes, qui souhaitent connaître la loi organique – et le moment viendra – nous saurons faire passer à l'opinion le sentiment que sur des sujets essentiels, et la protection sociale est de ceux-là, il est possible de transcender les clivages politiques. Pourquoi ce qui était bon quand on était dans la majorité devrait-il subitement devenir mauvais quand on passe dans l'opposition ? Mes chers collègues, sur un sujet aussi essentiel que la protection sociale de nos concitoyens, nous avons tous ensemble une responsabilité fondamentale : réformer pour sauvegarder. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Bartolone.

M. Claude Bartolone. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous revoici dans une situation finalement analogue à celle que nous avons connue lors de l'examen du plan Juppé. Une belle enseigne lumineuse faite pour attirer le chaland mais à l'intérieur du magasin, pas grand chose en rayon ou un approvisionnement qui n'a pas encore été assuré. Nous l'avions déjà signalé à ce moment-là et, d'une certaine manière, l'actualité est en train de nous donner cruellement raison.

Pourtant, tous nous étions attirés par cette réforme de la protection sociale, ne serait-ce que parce que les uns et les autres nous y avons travaillé, les uns peut-être plus que les autres. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le dire, le travail qui avait été réalisé à l'époque par Pierre Bérégovoy et René Teulade avait abouti à une bonne proposition que vous aviez combattue, même si, aujourd'hui, nous assistons avec une certaine émotion à la reprise de ces grandes idées par le Premier ministre. A y regarder de plus près, toutefois, on s'aperçoit qu'elles sont dénaturées et que les reculs se succèdent.

Cet après-midi, nous avons interrogé le Premier ministre sur les accords qui ont lieu actuellement avec les médecins. Nous lui avons demandé des précisions sur les décisions qui avaient été prises en matière d'allocations

familiales afin de savoir ce que compte réellement faire ce Gouvernement. Et, chemin faisant, nous nous rendons compte que ce Premier ministre, après s'être fait applaudir par sa majorité au moment de l'annonce du Plan, effeuille progressivement cet artichaut que pouvait représenter la protection sociale.

Dès lors, comment ne pas se demander s'il n'en sera pas de même pour cette grande idée qu'était l'association du Parlement à la discussion du budget de la protection sociale ?

Mes chers collègues, le texte qui nous est présenté aujourd'hui, c'est, d'une certaine manière, la langue d'Ésope. Cela peut être la meilleure comme la pire des choses : la meilleure si l'on permet au Parlement d'occuper sa place dans l'élaboration du budget de la protection sociale ; la pire si l'on se sert de ce texte pour amoindrir le paritarisme dans ce pays, pour retirer leur pouvoir aux organisations syndicales, et pour soumettre la protection sociale à Bercy au lieu d'en référer à la rue de Ségur.

(M. Loïc Bouvard remplace M. Philippe Séguin au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD, vice-président

M. Claude Bartolone. Tout à l'heure, nous avons assisté à une scène intéressante, lorsque le garde des sceaux a lu un article de son avant-projet de loi organique, et que le président de l'Assemblée a fait observer que ce dernier n'avait encore aucune valeur puisqu'il n'avait pas été examiné en conseil des ministres. Nous avons eu l'impression d'être les témoins d'une querelle de famille.

Une note interne a été soumise à quelques responsables du RPR, aux présidents de commission ou au président de l'Assemblée nationale, sans que le reste de l'Assemblée nationale, du moins l'opposition – je ne sais si l'UDF a été associée – ait pu consulter ce document pour pouvoir vous donner, monsieur le garde des sceaux, en connaissance de cause, les raisons qui nous amènent aujourd'hui à amender, à proposer ou à rejeter le texte que vous nous présentez.

Mes chers collègues, le texte sur lequel nous allons nous prononcer ne nous donnant que peu d'informations, tant que le contenu de loi organique ne sera pas connu nous considérons que cette nouvelle organisation peut être la meilleure comme la pire des choses. Si nous n'y prenons garde, le Gouvernement pourrait faire jouer à l'Assemblée nationale le pire des rôles.

M. Jean Glavany. Très juste !

M. Claude Bartolone. De fait, si nous devons nous prononcer sur le budget de la protection sociale qu'à partir d'un calendrier qui ne tient pas compte de l'état sanitaire du pays, des priorités sanitaires que nous voudrions voir retenues pour le pays, et du travail fait par les partenaires sociaux pour gérer ces cotisations sociales, si nous devons finalement nous prononcer sur un texte qui n'aurait qu'une vocation macro-économique pour permettre à Bercy et au Gouvernement d'encadrer le déficit, et d'éviter tout dérapage, nous accepterions de jouer un bien mauvais rôle, puisque cela reviendrait finalement à accepter de soumettre la santé de nos concitoyens à un seul impératif : l'équilibre macro-économique dicté par les paramètres économiques, ce que, pour notre part, nous ne tolérerons jamais.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le garde des sceaux, ce document de travail est indispensable pour savoir exactement quel rôle jouera le Parlement.

Rebondissant sur les propos de Jean-Yves Chamard, je voudrais vous montrer que, en fonction de l'organisation qui nous sera proposé, nous arriverons à des résultats extrêmement différents.

Sur quoi le Parlement devra-t-il se prononcer ? D'abord, nous aurons tout intérêt à connaître la réalisation des comptes sociaux sur l'année précédente, ce qui implique que l'on sache exactement quel rôle doit jouer la Cour des comptes sur l'analyse des comptes sociaux de l'année précédente. Certes la Constitution prévoit l'intervention de la Cour des comptes et le président Pierre Joxe a eu l'occasion de donner quelques indications sur ce sujet. Mais, si nous en restions là, le danger serait grand d'aborder notre discussion en tenant compte beaucoup plus des chiffres à dimension fiscale que de ceux à valeur sanitaire. Monsieur le garde des sceaux, et en l'espèce on peut regretter l'absence de M. Barrot, voilà un point sur lequel le Parlement aurait besoin d'être éclairé.

Mes chers collègues, quel « comité Théodule » sera chargé d'établir un rapport sur l'état sanitaire du pays ? Nous l'ignorons. Qui sera chargé de présenter au Parlement une étude montrant la situation sanitaire du pays et présentant les enjeux sanitaires et les orientations de politique sanitaire pour les années à venir ?

Par ailleurs, sous quelles formes pourrions-nous associer les partenaires sociaux pour, avant d'examiner le projet qui devrait nous être présenté sur les comptes sociaux, connaître leur avis sur l'exécution de l'exercice précédent mais aussi les priorités qu'ils se fixent eux-mêmes en ce qui concerne les différentes branches de la protection sociale ?

Comme Jean-Yves Chamard vient de le dire, quelquefois, nous avons l'impression que ce qui est proposé par le Gouvernement ne tient pas compte de la réalité, de la structure même des différentes branches de la sécurité sociale. Après lui, je voudrais revenir en deux mots sur cette organisation.

Les différentes branches de la sécurité sociale, même si je souhaite que l'examen de leur situation soit fait en commun, relèvent d'analyses différentes.

La branche des accidents du travail est équilibrée. On peut se féliciter de cette gestion par les partenaires sociaux, qui pourrait servir de modèle aux autres branches quant aux décisions prises dans le cadre de la parité.

Les branches famille et retraites ont non seulement un contenu politique fort, mais aussi une forte vocation économique. Le Gouvernement, l'Assemblée nationale, doivent pouvoir, en augmentant les allocations familiales ou les retraites, agir pour relancer la consommation populaire, pour tenir compte de situations difficiles qui pourraient résulter d'une relance de la consommation ou d'une détérioration de la situation économique. Pour la branche famille, il y a intérêt à connaître l'avis du Gouvernement et les choix du Parlement lorsque la décision relève d'une politique nationale, s'agissant, par exemple, des allocations familiales. Pour la branche retraites, nous ne pouvons pas nous déterminer sans savoir exactement ce que pensent, ce que veulent les organisations syndicales, compte tenu de ce que représente la part des cotisations dans le financement de cette branche.

Quant à la branche maladie, je ne reviendrai pas sur l'architecture que j'ai essayé de dessiner devant vous et qui permettrait à l'Assemblée d'être bien éclairée sur ses choix, de tenir compte des impératifs qu'imposent les

priorités d'une véritable politique de santé, de tenir compte des difficultés qui auraient pu apparaître dans l'exécution du budget social précédent, de tenir compte des avis avancés par les partenaires sociaux ou par les syndicats de médecins.

Mes chers collègues, la question qui se pose immédiatement après est celle du paritarisme ; elle est extrêmement importante pour le groupe socialiste que je représente à cette tribune.

Nous ne pourrions pas accepter que, sous couvert de démocratie, de réforme constitutionnelle, d'élargissement des attributions du Parlement, l'on tue cette originalité de nos institutions qu'est la gestion paritaire, notamment de la protection sociale.

M. Jean Glavany. Très bien !

M. Claude Bartolone. Mes chers collègues, nous souhaitons que les organisations syndicales, les partenaires sociaux puissent continuer à jouer un rôle prépondérant dans la gestion de la protection sociale.

M. Jean Glavany. C'est fondamental !

M. Claude Bartolone. Pour cela, il faut avoir plus de précision sur le contenu de la loi organique pour savoir comment, en amont et en aval, ils pourraient intervenir pour éclairer le Parlement dans leurs attributions, c'est-à-dire la gestion des cotisations des salariés, en faisant connaître les priorités qu'ils veulent retenir.

Mes chers collègues, dans cette architecture, après l'intervention des partenaires sociaux, après l'intervention d'un comité qui reste à définir pour nous éclairer sur la dimension médicale et sur l'état de santé du pays après le vote du Parlement, il convient de savoir comment tout cela devra être géré.

M. Jean Glavany. Bien sûr !

M. Claude Bartolone. Se pose alors la question de savoir qui détiendra le pouvoir au sein des caisses primaires d'assurance maladie.

M. Jean Glavany. Exactement ! C'est très important !

M. Claude Bartolone. Sur ce point, monsieur le garde des sceaux, le Gouvernement est étrangement silencieux,...

M. Jean Glavany. On est dans le flou, dans l'ambiguïté, donc la menace !

M. Claude Bartolone. ... dans la mesure où, après avoir entendu les interrogations des organisations syndicales sur le sujet, nous n'avons pas réussi – je n'ai pas l'impression qu'elles les aient obtenues – à avoir des précisions sur ceux qui détiendraient le pouvoir au sein de ces caisses primaires. Comment seraient désignés les administrateurs ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* C'est à eux de le faire !

M. le garde des sceaux. C'est la démocratie sociale !

M. Julien Dray. Est-ce que vous maintenez le système d'élection ?

M. Claude Bartolone. Monsieur Mazeaud, je n'ai pas l'impression d'avoir été compris par l'excellent parlementaire que vous êtes ; je vous pose donc la question plus directement : comment seront désignés les administrateurs au sein de la caisse primaire d'assurance maladie ? Y aura-t-il élection ? Seront-ils nommés ? S'il y a élection, vous voyez bien le risque d'opposition de deux légitimités : la nôtre et la leur,...

M. Julien Dray. Question essentielle !

M. Claude Bartolone. ... puisqu'ils seraient élus par les salariés.

Se pose aussi la question de savoir quel serait le rôle réel du directeur général. Serait-il encore nommé par le conseil des ministres ? Quelles seraient réellement ses attributions au sein des caisses primaires d'assurance maladie ?

Nous avons, les uns et les autres, évoqué la nécessité de régionaliser cette organisation. Quel mode de régionalisation sera retenu ?

M. Jean Glavany. Très bonne question !

M. Claude Bartolone. L'organisation administrative sur la base des vingt-deux régions ou l'organisation sur la base des quinze caisses primaires, que nous connaissons et qui ne correspond pas à la première ?

La solution de toutes ces questions dépend de la réponse apportée à celles-ci : qui détient le pouvoir et comment l'exercer sur un sujet aussi important ?

Mes chers collègues, vous ne nous laissez pas le choix, et nous ne pouvons pas faire autrement que de voter contre le texte qui nous est présenté aujourd'hui par le Gouvernement compte tenu des événements qui viennent de se dérouler et en raison de l'obscurité qui règne sur ce dossier.

L'analyse des événements : M. Juppé vient ici, propose une grande réforme, se fait acclamer et recule jour après jour sur le contenu de cette réforme ; une loi organique nous est annoncée, semble avoir été discutée entre les différents partis de la majorité, mais nous n'arrivons même pas à obtenir le document de travail...

M. Jean Glavany. Il n'existe pas !

M. Claude Bartolone. ... qui semble avoir permis au garde des sceaux et au président de la commission des lois de faire la paix.

Mes chers collègues, nous n'avons pas d'autre solution que de voter contre la proposition qui nous est faite par le Gouvernement, dans la mesure où la loi organique pourrait ouvrir la voie à une étatisation de la protection sociale, le rôle du Parlement pourrait se limiter à entériner des choix qui seraient arrêtés par le Gouvernement, par Bercy et qui n'auraient d'autre vocation que d'étrangler le budget de la protection sociale pour nous contraindre à constater que ce système ne peut plus gérer la protection sociale dans le pays et qu'il est grand temps de faire place aux assurances privées !

M. Julien Dray. Evidemment !

M. Claude Bartolone. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre le texte qui nous est proposé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. José Rossi.

M. José Rossi. Monsieur le garde des sceaux, un seul mot pourrait suffire à introduire mon propos : « Enfin ! » C'était d'ailleurs ainsi que notre collègue Chamard, membre du groupe RPR, commençait son intervention, ce qui témoigne de la convergence de notre analyse sur le projet de loi que vous nous proposez. Notre démarche est évidemment différente de celle exprimée par le précédent orateur.

Oui, enfin, parce que le projet de loi constitutionnelle sur lequel l'Assemblée nationale est aujourd'hui appelée à débattre est le résultat d'un long cheminement, un che-

minement marqué par une volonté fortement affirmée, à différentes reprises, par le Parlement ainsi que par de nombreux responsables politiques pour aller vers plus de transparence, plus de démocratie et plus d'efficacité dans l'élaboration et la mise en œuvre du budget de la nation.

Le décret du 19 juin 1956, l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances de 1959, la loi du 31 juillet 1968 portant modification des ordonnances de 1967 sur la sécurité sociale, la loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français, sont autant de textes qui ont tenté sans succès d'apporter une réponse à ces objectifs.

Je passe sur les tentatives des commissions parlementaires et des parlementaires eux-mêmes, qui sont restées lettre morte.

Permettez-moi néanmoins de citer de manière sélective, un peu privilégiée, la proposition de loi organique présentée au nom du groupe UDF par Michel d'Ornano et adoptée par le Parlement en 1987. Ce texte, fondé sur l'article 34 de la Constitution, prévoyait que le Parlement serait saisi chaque année d'un projet de loi sur les finances sociales, portant approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Malheureusement, le Conseil constitutionnel le déclarait non conforme à la Constitution en affirmant que la procédure d'extension du domaine de la loi prévue au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution ne pouvait être utilisée pour instituer une nouvelle catégorie de loi et modifier par là même la procédure législative.

La dernière tentative avortée, au demeurant bien modeste, fut celle du projet de loi constitutionnelle du 11 mars 1993, qui faisait suite à des propos beaucoup plus ambitieux tenus sur le sujet par l'ancien Président de la République, François Mitterrand, et qui proposait d'insérer dans la Constitution un article 47-1 disposant que « le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes prévisionnels de la sécurité sociale et les conditions d'équilibre financier ». Ce texte n'a même pas été discuté.

L'addition des textes que je viens de citer témoigne du caractère très relatif des propos d'opposition qui ont été tenus et qui étaient d'ailleurs contradictoires puisque M. Bartolone disait lui-même qu'un tel texte pouvait receler le meilleur ou le pire. Pour ce qui nous concerne, nous retenons le meilleur et, le moment venu, vous pourrez le vérifier dans le projet de loi organique qui vous sera présenté très prochainement.

Je veux donc d'emblée manifester l'intérêt majeur que porte le groupe UDF à la réforme qui nous est proposée par le Gouvernement.

Il s'agit bien d'une réforme indispensable et qualifiée, à juste titre, par le Premier ministre lui-même de « clé de voûte » du plan de sauvegarde de la sécurité sociale. Et c'est cela qui est essentiel. Le débat sur les responsabilités en matière de sécurité sociale est peut-être un débat d'initiés, mais ce qui nous préoccupe, avec les Français, c'est que l'ensemble des acteurs en charge de la sécurité sociale garantissent son avenir. Constatons qu'il n'est que temps d'agir !

Il n'est que temps d'agir parce que notre système de sécurité sociale « n'est pas mal géré » – je cite l'une des personnalités que nous avons entendue en commission Raymond Soubie – « il n'est pas géré du tout faute d'un responsable définissant les conditions de son équilibre ».

L'addition des décisions prises par les prescripteurs et les payeurs n'aboutit jamais à l'équilibre. Les gouvernements successifs se sont résignés à constater les déficits après coup.

Votre projet de réforme, monsieur le garde des sceaux, a donc un mérite essentiel : celui d'essayer de rationaliser le système en rendant possible l'élaboration, sous le contrôle de l'opinion publique, d'un document d'équilibre qui obligera tous les responsables à effectuer les arbitrages plus équitables et plus justes que les décisions prises dans le désordre actuel.

Qui peut – et d'autres que moi ont cité cet exemple – contester aujourd'hui que les hausses excessives du ticket modérateur pèsent sur la minorité des Français les plus démunis qui ne disposent pas d'une assurance complémentaire ? Tout cela aurait-il été nécessaire si les lois d'équilibre, dans un passé récent, avaient abouti à des choix beaucoup plus courageux et beaucoup plus cohérents ? Si je puis m'exprimer de manière un peu cavalière, monsieur le garde des sceaux, il est donc clair qu'il faut y aller !

M. le garde des sceaux. C'est sûr !

M. José Rossi. Il faut y aller parce que l'immobilisme c'est l'injustice et la remise en cause à court terme de la sécurité sociale à laquelle les Français sont légitimement attachés. Si nous y allons ensemble – le groupe UDF le souhaite –, il ne faut pas que ce soit, encore une fois, un coup pour rien, avec une réforme en trompe-l'œil qui n'aurait rien à voir avec la détermination affichée par le Premier ministre devant la représentation nationale. Cette détermination nous avait permis, aux uns et aux autres, d'affirmer que le plan était ambitieux et courageux. Je dis cela en pensant à un sujet essentiel évoqué avec force, tant par la commission des lois que par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales – vous y avez répondu et je n'insiste pas outre mesure sur ce sujet – : le Parlement ne peut être dessaisi de la faculté d'examiner un texte qui comporte des prévisions de recettes quand on lui demande de fixer des objectifs de dépenses.

Après avoir précisé l'aspect politique de ce texte, j'en viens maintenant à une analyse plus globale en essayant de donner les éléments de réflexion qui animent la démarche du groupe UDF.

Premier point : la confusion des responsabilités exige une nouvelle répartition des rôles. Qui pourrait en douter aujourd'hui ?

La Constitution de 1958 a donné au Parlement le pouvoir de fixer les principes fondamentaux de la sécurité sociale, mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel a donné de cette notion une interprétation restrictive, puisque c'est le Gouvernement, par son pouvoir réglementaire, qui fixe le montant des prestations et le détail des conditions d'attribution ainsi que le taux des cotisations.

Le troisième acteur n'est pas moins important. Il s'agit des caisses nationales du régime général qui, par les ordonnances du 21 août 1967 et la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, se sont vu associer au pouvoir de décision sur le régime à un moment où – faut-il le signaler – le rétablissement de l'équilibre financier de l'assurance maladie n'était envisagé qu'à travers des hausses de cotisations ou des ajustements de prestations.

Quant à la gestion proprement dite du régime, elle est confiée à des organismes autonomes, les caisses locales, organismes privés, chargés de la gestion d'un service public.

Dans ce cadre, et contrairement à l'esprit des ordonnances de 1967 – c'est ce qui rend une partie de notre débat polémique aujourd'hui un peu vain –, force est de constater que les pouvoirs confiés aux caisses nationales, notamment à la CNAM, n'ont pas été utilisés et que leurs conseils d'administration n'ont jamais pris ni proposé des décisions destinées à rétablir l'équilibre financier. L'Etat, et lui seul, a continué à assumer toutes les responsabilités dans les plans successifs de redressement de la sécurité sociale.

C'est l'Etat aussi qui a maintenu, au bout du compte, une tutelle assez lourde sur les organismes de gestion de la sécurité sociale, sans parvenir à éviter la dérive des dépenses.

En dépit de ce constat peu satisfaisant, je crois que personne, aujourd'hui, ni dans la majorité, ni dans l'opposition, ne propose d'abandonner l'idée de partenariat. Au contraire, il faut un partenariat renforcé pour affronter avec succès les évolutions considérables auxquelles devra faire face le régime de protection sociale ; le partenariat est plus que jamais nécessaire.

La généralisation de la protection et la fiscalisation croissante du mode de financement de la sécurité sociale font, et feront de celle-ci l'instrument privilégié de la cohésion sociale et de la solidarité. Ce contrôle rend incontournable la nécessité de la maîtrise de l'évolution de ses budgets.

Pour l'Etat, cet enjeu de maîtrise est évident ; c'est à la fois un enjeu social et un enjeu économique. Enjeu social, en effet, puisque c'est bien l'Etat qui a en charge la responsabilité de la cohésion sociale et de la politique sanitaire. Mais, l'Etat est aussi concerné par l'enjeu économique compte tenu du poids financier de la sécurité sociale et des conséquences sur l'économie de ses modes de financement, notamment pour ce qui est des prélèvements sociaux obligatoires dont la croissance a été, en France, exceptionnellement forte au cours des vingt dernières années.

C'est face à ces enjeux qu'il apparaît clairement que les relations entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale ne peuvent être que partenariales.

C'est donc une démarche contractuelle associant les différents acteurs – Etat, organismes d'assurance maladie, professionnels de la santé – qui permettra à l'évidence de relever les défis auxquels est confronté notre système de soins. Et c'est en cela que je souhaiterais répondre à l'opposition en disant qu'il n'est pas question, évidemment, à travers la réforme que nous faisons aujourd'hui, de remettre en cause cette démarche partenariale.

Ce que nous allons faire aujourd'hui n'exclut pas, au contraire, et c'est l'objet de notre démarche, qu'un pouvoir d'arbitrage soit nécessaire. Le Parlement, qui dispose de ce pouvoir pour les autres grandes fonctions collectives telles que l'éducation ou les transports, ne peut se résigner – il ne l'a pas fait au cours des dernières années, je l'ai dit tout à l'heure – à être impuissant lorsqu'il s'agit du budget social de la nation et de la sécurité sociale.

C'est bien le sens de la réforme proposée par le projet de loi constitutionnelle qui nous est soumis qui conduira inévitablement le Gouvernement et les partenaires sociaux à rendre la sécurité sociale plus transparente.

Après avoir insisté sur la nécessaire répartition des rôles, qui ne doit pas remettre en cause le partenariat et le paritarisme, je voudrais évoquer un deuxième point : la reconnaissance d'une responsabilité majeure du Parlement dans l'équilibre et le financement de la sécurité sociale, qui exige une réforme hardie contruite dans la clarté.

C'est le choix qui semble avoir été fait par le Gouvernement puisque l'exposé des motifs du projet rappelle que, dans une démocratie, la responsabilité des grands choix économiques et sociaux revient, au premier chef, au Parlement alors qu'aujourd'hui celui-ci n'a aucun pouvoir dans la détermination de l'équilibre financier de la sécurité sociale qui mobilise pourtant des masses financières dépassant celles des lois de finances.

Nous voudrions néanmoins être sûrs du résultat car beaucoup d'incertitudes demeuraient au moment où nous avons discuté de ce projet de loi en commission. Mais le garde des sceaux nous a fourni des précisions, en particulier sur l'avant-projet de loi organique, sur lequel portaient tout particulièrement nos incertitudes, une loi organique qui précisera l'objet des lois d'équilibre de la sécurité sociale ainsi que leur procédure d'élaboration.

Quelles que soient les informations qui nous ont été apportées par le Gouvernement, l'absence de ce texte – elle est logique, puisqu'il ne pourra être proposé par le Gouvernement qu'après que nous aurons voté la réforme constitutionnelle – soulève légitimement des interrogations diverses.

M. Jean Glavany. Très bien !

M. José Rossi. Le Gouvernement a tenté d'éclairer l'Assemblée nationale le plus complètement possible. Il s'agissait de différencier les lois d'équilibre de la sécurité sociale des lois de finances et des lois de programmation, et de préciser le contenu des lois d'équilibre, notamment la définition des objectifs de dépenses, le choix de celles-ci et le degré de détail.

Il a été évoqué également, en commission, l'hypothèse d'une loi d'équilibre annuelle « glissante », qui devrait porter sur plusieurs années, ainsi que les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution.

Comment sera traité, par ailleurs, le contrôle de l'exécution de la loi d'équilibre, une loi de règlement n'ayant de sens qu'en matière budgétaire ?

Toutes ces questions ont été débattues en commission. La loi organique apportera des réponses. Mais cela n'interdit pas au garde des sceaux, lorsqu'il nous répondra à la fin de la discussion générale, de compléter encore les précisions qu'il nous a fournies dès sa première intervention, et de nous donner le squelette de la loi organique, telle qu'elle a été communiquée au président de commission.

La deuxième incertitude, comme l'a noté notre président, M. Mazeaud, rapporteur, réside dans la portée du vote du Parlement. Certes, nous savons que lorsque le Parlement fixera les objectifs de dépense de la sécurité sociale, il définira les buts à atteindre mais absolument pas le plafond de ses charges, comme cela est fait pour les charges de l'Etat lors du vote de la loi de finances.

Il n'en reste pas moins vrai que l'idée d'une normativité indirecte ou différée a été retenue par notre président rapporteur. Lorsque les objectifs de dépense seront dépassés, des mécanismes correcteurs seront engagés dans la loi d'équilibre de l'année suivante. Certes, cette notion n'est pas totalement satisfaisante, mais je crois que le dispositif trouvera sa vitesse d'équilibre le moment venu. Ne nous plaignons pas de commencer à aller de l'avant et de donner au Parlement un véritable rôle.

Quoi qu'il en soit, reconnaissons donc que le Parlement détiendra une responsabilité essentielle dans la mesure où c'est dans le cadre fixé par lui que tous les autres acteurs assumeront leur responsabilité.

Le Gouvernement sera, en effet, tenu de demander aux organismes de sécurité sociale et aux hôpitaux de conformer leurs budgets aux objectifs de dépenses. Il veillera à ce que les conventions entre ces organismes et les professionnels de santé soient compatibles avec les objectifs.

Contrairement à ce qui a été dit, le projet de loi constitutionnelle devrait permettre une réforme hardie. La dénomination retenue pour la nouvelle catégorie de loi, « lois d'équilibre de la sécurité sociale », est directement liée au volontarisme du plan de sauvegarde de la sécurité sociale, même si la commission des lois a proposé un terme plus dynamique, nous le verrons au moment des amendements.

Cependant, le projet de loi, dans sa rédaction initiale, ne nous paraissait pas assez clair, dans la mesure où le Gouvernement entend ne pas remettre en cause les règles relatives à la fixation des ressources et notamment la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Il avait été un peu timoré en n'évoquant pas le mot de « recettes » dans le texte.

Aussi, tout naturellement, le groupe UDF a souscrit à la nouvelle rédaction de l'article 2 proposée par le président de la commission des lois qui fait explicitement mention des recettes de la sécurité sociale.

Je partage le point de vue selon lequel un texte qui ferait référence aux conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et à des objectifs de dépenses sans évoquer les recettes aurait un caractère lacunaire et ambigu.

Il convient donc d'inscrire le terme de recettes dans le nouvel alinéa de l'article 34 ce qui ne porte pas atteinte – d'autres l'ont dit avant moi – aux prérogatives réglementaires du Gouvernement. Le rapporteur propose, en effet, dans une nouvelle rédaction que « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu des prévisions de recettes qu'elles retracent, fixent ses objectifs de dépenses dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

La rédaction ainsi proposée est vraiment le minimum que l'on puisse faire. Limiter le rôle du Parlement au vote des objectifs de dépenses n'aurait que l'apparence de l'efficacité. Le Parlement doit à l'évidence pouvoir s'interroger sur les recettes et notamment aujourd'hui sur les conséquences d'un mode de financement qui implique que les dépenses de sécurité sociale augmentent moins vite que le produit intérieur brut puisque tel est précisément le cas des salaires qui servent d'assiette aux cotisations.

La clarté souhaitée pour le contenu et le champ d'application de la loi d'équilibre est également attendue pour la procédure de discussion. C'est l'objet des articles 2 et 3 du projet de loi.

Pour le Gouvernement, la loi d'équilibre de la sécurité sociale doit être discutée au cours de l'automne pour favoriser la cohérence avec la loi de finances de l'année sans bouleverser le calendrier des négociations avec les partenaires sociaux. Cette première hypothèse permet de raisonner sur des hypothèses économiques identiques mais pose de lourds problèmes pour l'organisation du travail parlementaire.

Deux autres solutions ont été envisagées en commission : la discussion au printemps ou la discussion en janvier après la loi de finances, ce qui conduit à déconnecter l'année sociale de l'année budgétaire civile et présente d'autres inconvénients.

Sur ce point, la réforme constitutionnelle laisse la porte ouverte à toutes les hypothèses, même si la préférence du Gouvernement a été affichée. Il conviendra donc, d'ici la présentation et la discussion du projet de loi organique, d'affiner la réflexion et d'arrêter, le moment venu, un choix.

Telles sont les principales questions qui ont été posées à l'occasion de la discussion de ce texte.

Je voudrais, en conclusion, ajouter une réflexion supplémentaire partagée par différents analystes : en ouvrant une voie nouvelle au Parlement, la révision constitutionnelle doit ménager l'avenir. Il faut laisser ouvertes le plus grand nombre de possibilités pour que le Parlement puisse s'adapter aux évolutions très profondes que connaîtra la sécurité sociale au cours des prochaines années. Le financement budgétaire ne va-t-il pas prendre une place de plus en plus importante par rapport au régime de solidarité professionnelle ? Comment va évoluer la notion de santé ? Comment vont se redéployer les politiques de santé ? Ce sont de véritables problèmes de société et pas seulement des problèmes financiers que le Parlement sera appelé à trancher chaque année lorsqu'il sera saisi du projet de loi d'équilibre.

C'est dire que la réforme sur laquelle l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer ne peut se réduire à des considérations strictement juridiques et comptables. Elle est une clé d'entrée dans une démarche réformatrice fondamentale pour l'avenir de la société française. Mais cela suppose que le Parlement prenne enfin à bras le corps une politique qu'il n'a jusqu'à présent qu'effleurée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement, pour le groupe République et Liberté.

M. Jean-Pierre Chevènement. Monsieur le président, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, mes chers collègues, pour faire comprendre le sens de mon intervention, je souhaiterais revenir en quelques mots sur la véritable signification du mouvement social de décembre.

Le Plan Juppé, considéré comme la traduction française de l'application du traité de Maastricht, associé aux attaques contre les fonctionnaires, au contrat de plan SNCF et aux divers projets bruxellois de démantèlement des services publics, a déclenché un mouvement d'une ampleur inégalée depuis 1968. Malgré la gêne occasionnée pour les usagers, ce mouvement a été soutenu par une majorité de la population qui lui a marqué sa sympathie. Et cela a été le fait majeur qu'on a trop tendance aujourd'hui à oublier.

Ce mouvement citoyen a constitué une interpellation faite au modèle républicain quant à sa capacité à préparer l'avenir du pays. Si la peur du chômage et la multiplication des contrats de travail à durée déterminée ont contraint les salariés du privé à se contenter, comme on l'a dit, d'une grève par procuration, tous ceux qui vivent de leur travail, ou qui voudraient en avoir un, ont crié leur ras-le-bol devant la démission du politique depuis trop longtemps, et le fatalisme des soi-disants élites, converties depuis quinze ans à la seule politique économique possible, celle que nous imposerait la mondialisation libérale et sa version européenne codifiée dans le traité de Maastricht.

Ce mouvement a donc marqué, selon moi – c'est mon interprétation – le réveil de l'identité républicaine française face à la logique libérale de Maastricht : libre

concurrence dans tous les domaines de la vie économique et sociale, libre-échangeisme doctrinaire, pouvoir monétaire indépendant du politique, rôle débordant d'une instance – la Commission – non élue, Cour de justice toute puissante, parlement nationaux marginalisés, politique réduite à la technique, telles sont les grandes caractéristiques de la construction européenne actuelle.

Ce mouvement social requiert une reprise en main politique pour contrebalancer la dictature des marchés et par conséquent une réorientation de la construction européenne.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. C'est exact !

M. Jean-Pierre Chevènement. Pour sauver la sécurité sociale, il faut remettre la politique à sa place : la première.

Or, que nous offrez-vous ? Une révision constitutionnelle en trompe-l'œil !

Le 15 novembre dernier, lors de la présentation de son plan de réforme, le Premier ministre avait prononcé ces fortes paroles : « On ne sait plus qui décide de quoi en matière de sécurité sociale. Notre objectif est donc de clarifier les responsabilités. Or, en démocratie, c'est au Parlement qu'il incombe de se prononcer le premier. Un tel changement appelle une révision de la Constitution. Ce sera la clef de voûte de la réforme. Ce sera l'acte fondateur qui donnera, cinquante ans après, une nouvelle légitimité à notre protection sociale. »

Monsieur le ministre, nous en sommes loin !

M. Roger Romani, *ministre des relations avec le Parlement*. C'est votre opinion !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Oui, mais il faut d'abord une révision constitutionnelle !

M. Jean-Pierre Chevènement. Pour tous les observateurs, un tel discours devait déboucher sur une révision constitutionnelle...

M. le ministre des relations avec le Parlement. Il faut commencer par là !

M. Jean-Pierre Chevènement. ... plaçant le Parlement en situation de se prononcer sur le budget social de la nation, comme d'ailleurs l'idée en avait été émise par l'ancien Président de la République. Votre projet ne correspond en rien au discours du Premier ministre. Il s'agit d'une révision constitutionnelle en trompe-l'œil, destinée à faire croire à l'opinion publique que le Parlement sera demain responsable du budget social de la nation. Il n'en est rien !

J'ai retenu, monsieur le ministre, lors de l'audition par la commission des lois du garde des sceaux, une phrase importante : « Fort du pouvoir dérivé qu'il tiendra désormais du Parlement – il s'en passe généralement assez bien ! –, le Gouvernement pourra mettre en œuvre une politique efficace de maîtrise des dépenses de santé pour laquelle il entend se doter, par voie d'ordonnances, des moyens juridiques nécessaires. » Tout est dit : le Parlement sera la caution d'une politique de maîtrise des dépenses ou, dans le contexte actuel, de rationnement des soins, dont il assumera la responsabilité sans prise réelle sur la politique sociale globale. Je sais bien qu'il y a l'amendement de la commission des lois. Mais lui-même est en trompe-l'œil.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Non !

M. Jean-Pierre Chevènement. Il ne donne pas au Parlement le moyen de se prononcer sur les recettes de la sécurité sociale. Un document retraçant les prévisions de recettes n'engage, en effet, ni n'engagera jamais personne.

Je crains fort, mes chers collègues, que cette révision constitutionnelle constitue une nouvelle illustration de l'abaissement du Parlement.

Ce qui menace aujourd'hui l'équilibre de la sécurité sociale, c'est d'abord la stagnation économique et les moindres rentrées fiscales et sociales qu'elle entraîne : 100 milliards de francs en 1996, compte tenu d'une révision en baisse du taux de croissance, que j'avais d'ailleurs annoncée comme inévitable dans le débat sur la loi de finances en octobre dernier : 1,6 ou 1,8 p. 100 au lieu de 2,8 p. 100, chiffre qui figurait dans la loi de finances.

M. Jacques Brunhes. Même moins que cela ! Certains conjoncturistes prévoient 1 p. 100 !

M. Jean-Pierre Chevènement. Cette stagnation est largement imputable aux politiques restrictives mises en œuvre par les différents gouvernements pour se mettre en conformité, d'ici à 1997 – le temps presse ! – avec les critères de convergences éreintants fixés par le traité de Maastricht.

Il faut donc rouvrir le débat au Parlement et devant le peuple sur l'application du traité de Maastricht pour garantir réellement la protection sociale. L'une des grandes exigences formulées par le mouvement social a trait au retour de la responsabilité politique. Plutôt que de chercher trois francs six sous dans la poche des cheminots, des retraités ou des chômeurs, de traquer quelques faux RMistes ou de rogner sur les budgets sociaux, le Gouvernement et le Parlement feraient mieux de réfléchir aux moyens de ressaisir les leviers de commande, afin de faire face à la mondialisation libérale que nous affrontons pieds et poings liés. C'est la mondialisation libérale qui porte atteinte à la protection sociale. Nos prétendues élites considèrent que la protection sociale pèse sur la compétitivité. Elles veulent la réduire. C'est leur point de vue. Ce n'est pas le mien. Je considère, au contraire, moi et les parlementaires appartenant au Mouvement des citoyens au nom desquels je m'exprime, qu'une bonne protection sociale est un facteur de cohésion sociale et d'efficacité dans la compétition mondiale.

Si nous voulons défendre notre protection sociale efficacement, nous devons d'abord reprendre en mains les rênes. C'est là le rôle du Parlement ! Face au dessaisissement permanent de ses prérogatives, le Parlement doit, en effet, réagir pour stopper la dérive dangereuse qui le transforme chaque jour un peu plus en chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs. Le débat sur la révision constitutionnelle peut être l'occasion de stopper cette évolution antidémocratique et gravement préjudiciable non seulement au maintien d'un système efficace de protection sociale, mais plus généralement aux intérêts du pays.

Ce combat pour la liberté de la France vaut d'être mené en lui-même et pour préparer le jour où un nouvel équilibre des forces politiques permettra au peuple de ressaisir une souveraineté qui lui échappe aujourd'hui.

Loin de protéger notre pays des effets désastreux de la mondialisation libérale, l'Europe de Maastricht est, en fait, le relais efficace de cette mondialisation et le moyen de la remise en cause de plus d'un siècle d'acquis sociaux.

Prenons l'exemple de la monnaie unique, puisqu'il domine tout le reste.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est fini !

M. Jean-Pierre Chevènement. M. le président de la commission des lois nous dit que c'est fini, mais j'aimerais entendre que le Gouvernement que vous représentez, monsieur le ministre, acquiesce à ce point de vue...

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je n'acquiesce pas, je conteste.

M. Jean-Pierre Chevènement. Vous contestez ? Il faudra donc vous mettre d'accord avec M. Mazeaud !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je conteste ce que vous dites !

M. Jean-Pierre Chevènement. Quand même un patron de banque, comme M. Viénot, proche de vous, autant que je sache...

M. le ministre des relations avec le Parlement. Cela dépend !

M. Jean-Pierre Chevènement. ... déclare, comme hier, que cette perspective n'a plus aucune réalité, cela fait réfléchir, cela devrait vous faire réfléchir.

La récession frappe et déséquilibre toujours plus la sécurité sociale. Le Président Chirac a évoqué une relance concertée franco-allemande. Nous l'attendons toujours ; le silence seul a répondu à sa voix...

Les dévaluations compétitives scandinaves, latines ou britanniques perturbent le marché unique, laminent nos activités de main-d'œuvre et accroissent le chômage dans notre pays.

Hormis l'Allemagne – et encore – et le Luxembourg, aucun pays ne respecte les critères de Maastricht.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Même plus l'Allemagne !

M. Jean-Pierre Chevènement. On verra.

Il est temps que la France retrouve avec sa souveraineté les moyens d'agir pour réorienter la construction européenne en fonction d'une seule priorité : la croissance et l'emploi.

Le Parlement français doit se ressaisir, en particulier dans le domaine de la politique monétaire, qui conditionne le reste, l'économique et le social, d'autant que la plupart de nos partenaires européens, notamment dans les pays d'Europe du Nord, qui sont dans la logique actuelle les seuls à pouvoir potentiellement être éligibles à la monnaie unique, ont pris les précautions nécessaires pour être associés à la décision de passage à la dite monnaie unique : ainsi la Grande-Bretagne et le Danemark, qui se sont réservé une clause de sortie dans le traité lui-même.

L'Allemagne, par l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe que M. Mazeaud connaît bien – et je lui fais observer que le tribunal de Karlsruhe s'abrite derrière la loi fondamentale allemande –,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Chevènement. ... subordonne, contrairement au texte du traité, l'abandon du mark à un vote conforme du Bundestag et du Bundesrat. Je voulais vous le rappeler, monsieur le président Mazeaud, parce que cela va un peu à l'encontre de l'argumentation que vous avez développée tout à l'heure et dans *Le Monde* du 20 janvier.

Il y a aussi le cas de la Finlande : en effet, lors du référendum finlandais, son gouvernement s'est engagé devant le peuple finnois à obtenir une autorisation parlementaire avant le passage de la Finlande à la monnaie unique.

Il y a enfin le cas le plus récent, celui de la Suède : le journal *Europolitique*, sorte de journal officiel des débats qui se déroulent à Bruxelles, écrit dans sa livraison du 20 septembre 1995 : « Le 18 septembre, les quinze ont *de facto* entériné un plan de convergence suédois qui prévoit explicitement un vote du Parlement de Stockholm avant toute adhésion à la monnaie unique. »

Bref, les positions allemandes, finlandaises et suédoises, que le peuple français ne connaissait pas au moment où il a voté le traité de Maastricht, n'assurent pas à la France le respect du principe de la réciprocité de la mise en œuvre du traité, explicitement exigé par l'article 88-2 de la Constitution pour que la France consente aux transferts de souveraineté exigés par l'union monétaire. Le traité de Maastricht, je le rappelle, impose en effet à tous les signataires – hormis la Grande-Bretagne et le Danemark – un passage automatique à la monnaie unique dès lors que le Conseil des ministres européens l'aura décidé à la majorité qualifiée.

La France et son Parlement doivent se faire respecter. Je défendrai un amendement destiné à combattre l'interprétation de l'article 55 de la Constitution par le Conseil d'Etat qui considère que le droit communautaire dérivé a une valeur supérieure à la loi française. Je défendrai par ailleurs deux amendements pour conforter la souveraineté nationale en matière monétaire, l'un qui ferait du franc la monnaie de la République, et l'autre qui permettrait au moins au Parlement de se prononcer sur le passage à la monnaie unique.

Mes chers collègues, la démocratie ne doit pas faire peur. Même ceux d'entre vous qui défendent la monnaie unique devraient être favorables à un vote du Parlement. Certains craignent la contradiction ; mais la contradiction, c'est le débat, et l'Europe n'avancera désormais que par le débat.

Il faut rouvrir le débat européen au Parlement européen et ici même, dans notre Parlement, mais également devant le peuple. Ceux qui s'arc-boutent sur le résultat serré du référendum de 1992 ont une curieuse conception de la démocratie. Le peuple doit être de nouveau consulté par référendum, comme le réclament diverses forces politiques et personnalités du monde économique, et comme l'avait souhaité un moment le candidat Jacques Chirac avant de se voir rabroué par les tenants de l'*establishment* de droite, mais aussi, il faut le reconnaître, de celui de gauche. (*Sourires.*)

M. le garde des sceaux a déclaré en commission à propos de l'un de mes amendements, que la question du passage à la monnaie unique n'avait qu'un lointain rapport avec le financement de la sécurité sociale. Vous savez bien que, au contraire, le lien est tout à fait direct, car le protocole du traité de Maastricht qui définit les déficits publics inclut pour le calcul de ceux-ci les fonds de sécurité sociale.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est exact.

M. Jean-Pierre Chevènement. Vous savez bien que l'obsession de la réduction en deux ans du déficit public à moins de 3 p. 100 du PIB, voire 1 p. 100 si l'on écoute M. Waigel, est dictée par le calendrier du passage à la monnaie unique. Vous savez bien que la brutalité du plan sécurité sociale, comme la mise en place du nouveau prélèvement, le RDS, est directement liée à ce calendrier aberrant. Vous savez bien que la politique restrictive – budgétaire, monétaire, salariale – que mène le Gouvernement est imposée par le même carcan maastrichtien. Même s'ils ne le formulent pas toujours ainsi, les Français

sentent le piège dans lequel tous ceux qui ont cautionné ce traité ont enfermé la France. Cette Europe est anti-nomique avec la République.

Ce n'est pas par hasard enfin si le service public s'est trouvé au cœur du mouvement de décembre dernier. Il nous faut saisir l'occasion de cette révision constitutionnelle – il y en a déjà trop et d'inutiles – pour inscrire le service public dans la Constitution. Cela, oui, serait utile.

L'héritage révolutionnaire et républicain, le compromis national et progressiste du Conseil national de la Résistance, la conception française de la politique industrielle, la pression du mouvement ouvrier enfin se sont conjugués pour développer un modèle français de services et d'entreprises publics quasiment unique en Europe par son ampleur, son influence économique, technologique et culturelle, et par son rôle moteur dans la société. Reposant sur la référence constante à l'égalité – élément central de la devise républicaine – les services publics français, largement appréciés par la population, jouent un rôle majeur en termes d'aménagement du territoire et de cohésion sociale.

Ils démontrent par ailleurs une remarquable capacité d'innovation technologique et une efficacité reconnue ; cela distingue fondamentalement la France d'autres pays proches, qui ont également une tradition forte de service public, mais qui n'ont pas poussé aussi loin la rationalisation de la gestion et la performance technologique. Cette combinaison d'égal accès à un certain nombre de droits fondamentaux et de performances technologiques a façonné le modèle français. Ce modèle est remis en cause par la conception de l'organisation économique et sociale de l'Union européenne, essentiellement fondée sur la concurrence. Comme le relevait le rapport annuel pour 1994 du Conseil d'Etat, la notion de service public est largement ignorée par le droit communautaire et n'apparaît qu'indirectement dans le traité de Rome, à l'article 90-3.

La Commission de Bruxelles a tendance à ignorer la notion de service public, partant du principe posé par le traité de Maastricht et auquel toutes les politiques doivent se conformer : « Une économie de marché ouverte où la concurrence est libre. »

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. A l'ignorer et à la combattre !

M. Jean-Pierre Chevènement. Et de la combattre, effectivement.

La Commission européenne remet clairement en cause, au nom de la concurrence, le principe des grandes entreprises publiques qui, en maints domaines, assurent dans notre pays un service public de qualité, faisant contrepoids à la toute-puissance du marché, puissants outils de cohésion sociale et d'aménagement du territoire, fers de lance du progrès technologique de notre pays depuis plus d'un demi-siècle. Le commissaire européen compétent, M. Van Miert, déclare ainsi : « Il est d'intérêt général pour l'Europe que des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications ne restent pas encadrés par une logique purement nationale. » On voit que cette conception absolutiste du marché et d'une identité européenne, se substituant aux identités nationales, aboutit à nier le principe de subsidiarité et le fait qu'il doit y avoir place dans l'Union européenne pour des modèles nationaux distincts, en fonction de l'histoire et des intérêts sociaux, modèles d'organisation politique qui peuvent d'ailleurs fort bien se confronter dans une dynamique positive.

M. Van Miert accepte le principe d'un service universel minimal, mais celui-ci est bien éloigné de ce que nous appelons en France le service public. Or la Commission de Bruxelles, ce n'est pas la France. Le peuple français est très attaché à ses services publics. Le Premier ministre a annoncé en décembre, parmi les mesures de « sortie de crise », la ferme intention du Gouvernement de défendre à Paris et à Bruxelles le service public à la française. S'exprimant dans le cadre du débat sur la motion de censure le 5 décembre, il déclarait : « S'il le faut, nous inscrirons la notion de service public dans nos textes fondamentaux, qu'ils soient nationaux ou européens. » On pouvait donc s'attendre à ce que la révision constitutionnelle que vous nous proposez aujourd'hui comporte des dispositions concernant le service public. Il n'en est rien. Que s'est-il passé ? Vous avez reculé devant vos Maastrichtiens. (*Souffrances.*)

M. le ministre des relations avec le Parlement. Nous défendrons le service public à Bruxelles.

M. Jean-Pierre Chevènement. Nous allons y venir.

Ce vieux pays est resté un pays républicain. Quand il voit que ses choix électoraux sont remis en question sitôt l'élection passée, il se met en colère. La question des services publics est un test. M. le président de la commission des lois, attaché au service public, a volé au secours du Gouvernement...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ah !

M. Jean-Pierre Chevènement. ... en déclarant à propos des services publics que, plutôt que d'inscrire leur principe dans la Constitution, il fallait les imposer dans les traités européens.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Monsieur Chevènement, puis-je vous interrompre ?

M. Jean-Pierre Chevènement. Bien volontiers, si M. le président en est d'accord.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. On sait ici que je ne suis pas loin de penser rigoureusement comme vous sur les problèmes que vous évoquez. Mais ne dites pas que j'ai volé au secours du Gouvernement sur la notion de service public. Ce que je vous ai dit l'autre jour, en commission des lois, en souhaitant que vous retiriez votre amendement – et ne l'ayant pas retiré, vous avez été battu –, je l'avais dit auparavant au Premier ministre. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport, il ne sert à rien, hélas ! de mentionner cette notion de service public à la française dans la Constitution, à cause de la jurisprudence tout à fait scandaleuse du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation – qui n'est malheureusement pas la jurisprudence de Karlsruhe – et surtout, de celle de la Cour de justice de la Communauté. Je vous ai lu la décision de 1960 : Quels que soient les droits fondamentaux d'un pays, quelle que soit sa Constitution, la Cour de justice européenne s'assoit dessus ! Voilà pourquoi j'ai invité le Gouvernement à reprendre, à l'occasion de la conférence intergouvernementale, ce problème pour modifier le traité de Rome. En fait, il faudrait préciser, dans une sorte de nouveau compromis de Luxembourg, que, dès lors qu'ils s'opposent à la Constitution ou à des éléments de droit fondamentaux d'un Etat membre, les actes communautaires ne peuvent pas s'y appliquer. Sinon, vous pouvez tou-

jours mettre la notion de service public à la Française dans la Constitution ; mais si Bruxelles veut uniquement la concurrence et donc la suppression des services publics dans les Etats membres de l'Union européenne, comme cela est d'ailleurs en train de se décider, vous aurez beau les mentionner dans la Constitution, cela ne servira à rien.

M. Jacques Myard. Il a raison !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Voilà pourquoi, monsieur Chevènement, je n'ai pas volé au secours du Gouvernement ; j'ai essayé de lui apprendre sa leçon en lui faisant valoir que c'était parfaitement inutile. C'est ce que je vous ai d'ailleurs dit en commission.

M. Jean Glavany. Le Gouvernement vous a-t-il entendu ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* J'ai été entendu puisque vous ne trouvez pas ce point dans le texte, c'est notre collègue qui le reprend. Cela nous permettra, au moment de l'examen des amendements, une nouvelle discussion sur cet aspect fondamental ; et sur ce point, je suis tout à fait à vos côtés.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Chevènement.

M. Jean-Pierre Chevènement. Monsieur le président de la commission des lois, je reconnais tout à fait vos qualités éminentes de juriste, à tel point que je m'inquiète même de ce que vous les poussiez trop loin, au point que, franchissant une ligne presque invisible, vos qualités se transforment en leur contraire et deviennent des défauts. (*Sourires.*)

En effet, votre argumentation juridique, qui s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg, du Conseil d'Etat, depuis ses fâcheux arrêts...

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Nicolo !

M. Jean-Pierre Chevènement. ... Nicolo et Boisdet, et, hélas ! de la Cour de cassation ploie le genou devant le droit communautaire. Ployer le genou, j'en serais, pour ma part, incapable, comme vous l'avez peut-être remarqué. Mais c'est bien ce que vous faites et, à mon avis à tort, en proposant d'introduire une exception à la suprématie du droit communautaire quand celui-ci contrevient à la Constitution d'un des Etats membres ou à ses principes généraux de valeur constitutionnelle.

J'ai lu votre excellent article dans *Le Monde*, très intéressant du point de vue juridique. Je vous ai écouté tout à l'heure et à l'instant même, mais je ne partage pas votre point de vue.

D'abord, il n'est jamais interdit d'espérer pour entreprendre.

M. Jacques Myard. Ni de réussir pour persévérer !

M. Jean-Pierre Chevènement. Ensuite, vous avez fait une requête auprès du Gouvernement. Mais j'aimerais, monsieur le ministre, connaître sa réponse : le Gouvernement entend-il saisir la Conférence intergouvernementale d'une proposition tendant à inclure dans le traité de Rome la disposition que M. Mazeaud vient de développer ?

M. Jacques Brunhes. Mais non, il privatise !

M. Jean-Pierre Chevènement. Monsieur le président de la commission, vous avez écrit dans votre article que ce n'est plus la Constitution qui est aujourd'hui le mètre

étalon de notre droit, mais le traité de Rome. C'est très grave, vous l'avez dit vous-même : nous n'avons plus de Constitution, nous avons le traité de Rome.

M. Jacques Myard. C'est la réalité !

M. Jean-Pierre Chevènement. Or, en Allemagne, le tribunal constitutionnel de Karlsruhe entend faire respecter la loi fondamentale allemande pour le passage à la troisième phase de la monnaie unique : il considère la loi fondamentale comme beaucoup plus importante que le texte même du traité. Voilà son interprétation !

Introduire la notion de service public dans la Constitution serait donc, me semble-t-il, une bonne application du principe de subsidiarité. L'Europe ne doit pas faire disparaître la France. Ce n'est pas à vous que je veux le dire, je connais votre opinion. Vous nous donnez du reste d'excellents arguments dans votre article : « L'application uniforme du droit communautaire est un mythe », « Il faut, ajoutez-vous, faire confiance à la capacité d'adaptation du législateur européen ». Si tant est que le législateur et le gouvernement français veuillent faire preuve d'un peu de volonté ! C'est justement cette volonté qu'il faut manifester en introduisant le principe du service public dans le corps même de notre Constitution.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Puis-je vous interrompre à nouveau ?

M. Jean-Pierre Chevènement. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* C'est un débat fondamental...

M. Jean Glavany. Nous parlons politique et de droit !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Nous parlons politique et nous parlons de droit. J'avais moi-même déposé, et je crois les avoir retrouvées dans vos amendements, un certain nombre de propositions d'ordre constitutionnel. Il vaut mieux tenter, il vaut mieux entreprendre, dites-vous. Hélas ! le véritable problème, hormis le fait que les décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation sont ce qu'elles sont, c'est l'article 55 de notre Constitution, que vous connaissez bien : les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. Du fait de cette disposition, les actes communautaires, ayant valeur de traité, l'emportent sur nos lois. Voilà pourquoi je laissais la possibilité à des lois postérieures de rompre en quelque sorte avec le traité, c'est-à-dire avec l'acte communautaire. C'est là effectivement un véritable problème. Nous aurons une belle discussion qui, peut-être, portera le débat constitutionnel au-delà de jeudi, ainsi que la conférence des présidents a cru devoir l'arrêter ce matin.

M. Jacques Brunhes. Preuve que la Constitution n'est pas si bonne que vous le disiez tout à l'heure, monsieur le président !

M. Jean-Pierre Chevènement. Si l'on devait réviser la Constitution – et un de mes amendements porte sur ce point –, ce serait pour ajouter que, si les dispositions d'un traité sont supérieures aux dispositions d'une loi...

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Antérieure !

M. Jean-Pierre Chevènement. ... antérieure, que en tout cas, le droit communautaire dérivé est supérieur aux lois antérieures, il ne peut pas l'être aux lois postérieures. Sinon, le Parlement n'existe plus ! Et nous entérinons nous-même notre abaissement !

Aucun combat n'est mené en vain quand il l'est avec persévérance, et les modifications de notre Constitution aideraient grandement le Gouvernement, s'il en a la volonté – je n'en sais rien, mais je vois M. Romani se pencher vers vous ; peut-être allez-vous le convaincre d'obtenir une révision du texte du traité de Rome...

Il faut tenter de négocier pour faire partager notre conception à nos partenaires. Ce sera difficile. On a aussi le droit de considérer que la France peut préserver son modèle, sans d'ailleurs l'imposer aux autres dès lors que l'on a une conception réaliste de la construction européenne, c'est-à-dire à géométrie variable et respectueuse des identités nationales.

En tout état de cause, que nous nous engageons dans une négociation ou que nous souhaitons préserver notre modèle, autant montrer à nos partenaires notre volonté de ne pas brader cet acquis du peuple français. J'enjoins donc l'Assemblée à saisir l'opportunité de cette révision constitutionnelle pour affirmer la détermination de la représentation nationale à préserver les services publics.

Mes chers collègues, le pays souhaite une assemblée et un gouvernement républicains. Il nous demande de faire notre boulot ! Il ne souhaite pas une révision bidon ni un Parlement alibi. Remplissons notre devoir d'élus ! Restons en phase avec ce que les Français viennent d'exprimer ! Affirmons le rôle du Parlement ! C'est ainsi que nous redresserons non seulement la sécurité sociale, mais la construction européenne et, à travers elle, la France.

M. Jacques Brunhes. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, cette cinquième révision de la Constitution en trois ans est-elle de nature à fonder une nouvelle légitimité de la sécurité sociale, comme le Gouvernement le prétend ? Elle est plutôt un acte d'étatisation allant directement à contre-courant du mouvement social qui s'est mobilisé, avec la détermination que l'on sait, contre le plan gouvernemental.

Des ordonnances sur le financement du déficit à la réforme structurelle des caisses, le Gouvernement persiste dans l'agression délibérée contre les aspirations sociales pour faire passer en force une régression de notre système de santé et de protection sociale, car ce qui a bougé en France représente un espoir dont la portée va au-delà de nos frontières.

Alors que la récession est à l'ordre du jour, la France n'a pourtant rien à gagner à ignorer les propositions portées par le mouvement social extraordinaire qu'a connu notre pays ces dernières semaines et qui, je l'indique en passant, n'a pas dit son dernier mot.

Croire qu'on peut ignorer ce mouvement, c'est méconnaître l'ampleur du mécontentement et l'attachement des Français à leur sécurité sociale, dont ils viennent, par leur union et leur action, de confirmer la légitimité nationale et populaire.

La sécurité sociale a transformé la vie des salariés. Elle a contribué à l'essor du progrès social et économique du pays, avec des salariés mieux soignés et mieux assurés de leur avenir. Elle a favorisé l'accès aux soins et le droit universel à la santé. Elle a permis la retraite et l'allonge-

ment de la durée de vie, imposé la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles. Elle a contribué au choix d'avoir ou non des enfants, permis de les élever correctement, de développer l'hôpital public, la recherche médicale et les centres de santé.

Dernier rempart contre l'exclusion et l'insécurité qui s'étendent avec le chômage et la précarité, la sécurité sociale doit être rénovée, démocratisée, financée pour répondre aux besoins de solidarité nationale, de justice sociale et de protection sociale au plus haut niveau pour tous.

Votre plan, heureusement, une majorité de Français le rejettent. Il n'apporte pas les réponses d'aujourd'hui à la modernisation de la sécurité sociale. Au contraire, il vise à la démanteler. C'est pourquoi la majorité des Français et des Français n'en veulent pas.

Ils refusent d'être mis une nouvelle fois à contribution. Ils refusent la super austérité qui s'annonce et une nouvelle dégradation de leurs conditions de vie. Ils refusent la refonte du financement, qui fera payer davantage encore les familles, et non le capital et les revenus financiers.

Ils refusent – et il faut les écouter – les attaques contre les acquis modernes qui participent à l'identité de la France. Ils refusent qu'on sacrifie les hommes sur l'autel des intérêts des capitaux européens et internationaux. Ils refusent très majoritairement la casse programmée de notre système de protection sociale. Ils refusent qu'on légifère par ordonnances et qu'on modifie la Constitution pour casser leur sécu.

Notre dispositif de sécurité sociale a de tels atouts que les Français refusent de le voir mis en pièces. S'ils souhaitent que la sécurité sociale soit modernisée, qu'elle réponde encore mieux à la situation et aux besoins d'aujourd'hui, ils savent qu'il n'est nul besoin pour cela de réviser la loi fondamentale, dont le préambule reprend celui de la Constitution de 1946, qui précise : « La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Répondre aux besoins d'aujourd'hui, c'est répondre aux aspirations à plus de justice sociale dans les domaines de la santé, de la famille, de la retraite, de la reconnaissance des accidents de travail et des maladies professionnelles, c'est permettre l'accès de tous aux possibilités offertes par les progrès de la médecine, de vivre dignement la retraite et la vieillesse, de soigner de nouvelles maladies, de s'attaquer à l'explosion de la pauvreté et à l'exclusion, qui gâche tant de vies humaines, en un mot c'est s'attaquer véritablement, réellement, à la fracture sociale, stigmatisée fort justement par le candidat Chirac lors de la campagne présidentielle.

Il est vrai que les marchés financiers dénoncent toute tentative d'atténuer la rigueur. La situation économique est devenue si grave que, même dans la majorité, des voix s'élèvent – il est vrai bien tardivement, mais mieux vaut tard que jamais ! – pour dire : « Attention, la colère monte contre la diminution du pouvoir d'achat ! » C'est ce même objectif d'austérité que le Gouvernement vise en proposant aujourd'hui une révision de la Constitution, afin d'« enrôler » le Parlement comme témoin à charge

contre une politique sociale fondée sur les besoins, et d'en faire l'alibi d'une maîtrise comptable des dépenses dans le sens de la restriction.

Nous refusons ce scénario de l'inacceptable, dangereux pour la France, pour sa cohésion sociale et pour la démocratie. Le prix à payer pour Maastricht est de plus en plus ressenti comme intolérable, non seulement en France, mais aussi dans les autres pays de la Communauté. La démocratie voudrait que le peuple français soit appelé à se prononcer par référendum sur le passage à la phase 3 de Maastricht et à la monnaie unique. C'était là aussi un engagement du Président de la République. Vous savez que nous avons pris l'initiative de proposer à tous ceux qui exigent cet acte de démocratie de signer une pétition qui comportera des millions de signatures.

Nous ne pouvons qu'être inquiets devant les risques de perte de souveraineté que peut faciliter le dispositif institutionnel que le Gouvernement nous demande d'adopter.

Par exemple, il n'est pas possible aujourd'hui à la Commission de Bruxelles d'intervenir dans les comptes des régimes obligatoires de base. Les choses seraient différentes si un dispositif législatif unique et annuel regroupait les objectifs prévisionnels de dépenses, notamment pour la maladie et la vieillesse. La Commission, et plus tard la Banque européenne de Francfort, auraient alors toutes facilités pour se prononcer, au nom de la monnaie unique et de la réduction des déficits, sur le contenu de ce projet de loi d'équilibre. Le Parlement risque même de n'avoir qu'à avaliser ce que les instances européennes auront déjà approuvé.

Alors que le pays réel exprime plus que jamais sa soif de démocratie et sa volonté d'être acteur pour construire du neuf, votre projet tend ni plus ni moins à museler la démocratie sociale au nom de la démocratie parlementaire. C'est une opposition artificielle et dangereuse. Si le Gouvernement était réellement soucieux des droits du Parlement, il ne légiférerait pas par ordonnances alors que nous siégeons en session unique.

Votre projet vise à faire voter chaque année par le Parlement une loi fixant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et les objectifs de dépenses. Ces dépenses devront ensuite être démultipliées au niveau d'agences régionales qui plafonneront les crédits accordés à chaque hôpital, mais aussi à la médecine de ville.

Nous contestons ce projet dans son principe même. Il traduit en effet une confusion des rôles et un détournement des pouvoirs.

Le Parlement doit intervenir dans l'orientation de la politique sociale et déterminer ses principes fondamentaux, et c'est ce que prévoit déjà l'article 34 de la Constitution, mais il ne pourrait voter une loi d'équilibre de la sécurité sociale sans s'inscrire dans des responsabilités qui ne sont pas les siennes.

Si le droit de fixer l'impôt et de voter le budget de l'Etat est une compétence parlementaire pleine et entière, y compris le droit de voter un impôt finançant des prestations sociales, il ne peut en être de même des cotisations sociales et de leur affectation, qui doivent dépendre des assurés sociaux et de leurs représentants élus.

La commission Vedel, sollicitée en 1993 sur le même dossier, a repoussé le principe d'une loi d'équilibre de la sécurité sociale. Elle recommandait la prudence, en soulignant la nécessité de ne pas rompre l'équilibre fragile qui s'est établi dans la gestion de la sécurité sociale entre le pouvoir du législateur, celui du gouvernement et celui des partenaires sociaux.

Le Gouvernement évoque la revalorisation des droits du Parlement. Mais, en réalité, accepter que celui-ci se substitue aux assurés et à leurs représentants élus dans les conseils d'administration représenterait une ingérence, un acte d'autoritarisme aussi injuste, par exemple, que le serait une loi d'encadrement des finances locales à laquelle toutes les communes seraient ensuite tenues de se conformer.

L'amendement adopté par la commission n'a rien modifié sur le fond. Le Parlement, dans la rédaction initiale du projet, est compétent pour voter des objectifs de dépenses. Lui donner le droit de voter des prévisions de recettes renforcerait seulement la dimension autoritaire du projet, expropriant – j'utilise cette formule à dessein – les représentants des assurés de leurs responsabilités et faisant du Parlement l'homme lige, sinon l'homme de paille du Gouvernement, qui décidera de tout. C'est cela, la réalité !

D'ailleurs, le Parlement ne serait pas plus compétent pour discuter, à cette occasion, du mode de calcul des cotisations sociales, du recouvrement des dettes patronales ou des surfacturations de l'industrie pharmaceutique, qui sont pourtant au cœur des problèmes du déficit. On ne peut donc que s'interroger sur les motivations profondes de ce texte.

Nous refusons quant à nous, car cela ne serait ni juste, ni légitime, ni efficace, qu'un budget voté par le Parlement fixe seul, *a priori*, un plafond de dépenses sociales, qu'il s'agisse de celles de la sécurité sociale ou de celles de la nation, le carcan de ce budget s'imposant ensuite en cascade à tous les acteurs de la santé et aux assurés sociaux.

Le Parlement serait de fait appelé à servir de caution à une entreprise qui tend, dans la logique ultralibérale du traité de Maastricht, à la réduction des dépenses sociales.

Le Parlement doit évidemment participer à la définition des objectifs nationaux et prendre ses responsabilités, mais dans le cadre d'une démocratie élargie, où la démocratie sociale et la démocratie parlementaire s'épauleraient mutuellement pour garantir et moderniser la sécurité sociale à la française.

Toute politique ambitieuse en matière de protection sociale doit partir des besoins pour s'attaquer réellement aux inégalités sociales, lesquelles, loin de se réduire, connaissent en France de nouvelles aggravations, souvent dramatiques.

Nous contestons également le dogme de la réduction des dépenses de santé au nom de la compétitivité des entreprises.

C'est une injustice pour ces hommes et ces femmes qui souffrent. C'est une erreur économique de considérer les dépenses sociales comme un coût qu'il faut absolument réduire, sans mesurer l'enjeu qu'il y a, pour une économie moderne, à pouvoir s'appuyer sur un haut niveau de protection sociale et un système de santé efficace.

Ce n'est pas pour rien si des pays comme l'Allemagne ou le Japon s'en sortent mieux que d'autres, ou si, aux Etats-Unis, on évoque l'exigence d'un système de protection sociale ! Et, nous, nous ferions le chemin inverse ?

Les mêmes arguments de rigidité ou de coût intolérable sont avancés, là-bas comme ici, par les détracteurs de la protection sociale. Et ce sont les valeurs progressistes défendues ici en France qui font se mobiliser d'autres peuples, comme tout récemment aux Pays-Bas.

On ne peut opposer progrès économique et progrès social, alors qu'un véritable développement ne peut se faire contre les hommes et implique que le premier se nourrisse du second.

C'est ce qui nous fait refuser l'étatisation de notre système de soins.

Lutter contre les inégalités et pour l'amélioration des conditions de vie et de santé de nos concitoyens suppose d'agir au plus près des réalités et des besoins, notamment en travaillant sur la prévention des risques.

Cela ne peut se faire sans démocratie, sans l'intervention active des assurés. C'est dire tout l'enjeu d'une démocratisation profonde de l'ensemble de notre système de protection sociale et de santé et d'un paritarisme renouvelé.

C'est dans cette direction qu'il faudrait aller, c'est ce qu'attendent une majorité de Français.

Les organisations syndicales, le mouvement familial et les mutuelles ont mis l'accent sur l'unicité du système, qui ne doit pas écarter la branche famille. Ils ont également insisté sur la nécessité d'améliorer la couverture sociale, de supprimer le forfait hospitalier, de rétablir le droit à la retraite pour tous à soixante ans avec trente-sept ans et demi de cotisations, mais aussi sur les charges indues, d'origine étatique, sur les conséquences du chômage pour les recettes, sur les dettes patronales et l'inégalité de contribution des revenus financiers.

Ils se sont opposés majoritairement à toute dégradation des prestations, à tout rationnement par l'argent et à toute nouvelle aggravation des charges pesant sur les salariés, les chômeurs et les pensionnés à travers le RDS, qui est le comble de l'injustice puisque, avec ce nouvel impôt, on demande au chômeur de payer le déficit creusé par l'entreprise qui l'a licencié.

Il n'est pas vrai que des emplois soient créés par l'allègement systématique des cotisations patronales et leur prise en charge par les contribuables.

Le ministère du travail lui-même prévoit une augmentation du nombre des chômeurs en 1996, alors que de nouvelles exonérations de cotisations sociales viennent d'être décidées. Depuis plus de vingt ans, les Français ont fait l'expérience que les aides massives accordées aux entreprises, sans contrôle, sans contrepartie, aggravent la situation.

S'attaquer au déficit est une priorité qui exige une politique alternative mettant en avant la création massive d'emplois.

Oui, il est possible de dégager sans attendre des financements nouveaux, en réorientant les profits des entreprises gaspillés dans des opérations financières – 635 milliards en 1994 – vers la relance économique et l'emploi, une hausse de 1 p. 100 de la masse salariale engendrant une rentrée de 12 milliards de francs pour la sécurité sociale, et en créant, par ailleurs, une cotisation sur les revenus financiers, une vraie cotisation, au même taux que sur les salaires. Si l'on mettait à contribution les entreprises, les institutions financières et les ménages aisés, ce seraient 1 145 milliards de francs qui pourraient être soumis à une cotisation sociale, ce qui procurerait 167 milliards de recettes nouvelles.

Une telle mesure permettrait de supprimer la CSG, tout en laissant 77 milliards de francs à la sécurité sociale, c'est-à-dire un montant supérieur au déficit prévu pour 1995, soit 64,4 milliards, et de résorber graduellement le déficit cumulé sur plusieurs années.

Il faut également mettre fin aux exonérations patronales sans contrepartie en matière d'emplois – celles-ci coûteront en 1996 plus de 50 milliards au budget de l'Etat – et faire recouvrer les dettes patronales immédiatement récupérables, qui s'élèvent à 40 milliards.

Une réforme de l'assiette des cotisations pourrait être conçue de la façon suivante : la moitié de la cotisation serait calculée de la même façon qu'aujourd'hui et l'autre moitié serait fonction du rapport entre la masse salariale et la valeur ajoutée, ce qui favoriserait les entreprises qui créent des emplois et pénaliserait celles qui licencient.

L'entreprise, lieu unique de création des richesses, resterait la base principale du financement.

La sécu, ce n'est pas une citadelle sclérosée comme on la présente, c'est un atout formidable pour sortir la France de la crise. Utilisons-le pour l'emploi au lieu de le casser sur les injonctions de la Bundesbank ou des marchés financiers ! Cette alternative est possible et elle n'a nul besoin d'une révision constitutionnelle. Elle exige, par contre, de ne pas rester sourd aux propositions des acteurs sociaux.

La France possède une protection sociale développée qui doit être gérée sous la responsabilité des partenaires sociaux. Sa modernisation et sa démocratisation sont des facteurs de progrès et de solidarité pour que toute la société aille de l'avant.

Une autre politique est d'autant plus nécessaire que notre pays s'enfonce dans la récession et qu'il y aura sans doute 150 000 chômeurs supplémentaires en 1996. L'INSEE vient de révéler une augmentation sans précédent de l'emploi précaire.

Il faut une augmentation massive du pouvoir d'achat des salaires et des pensions, et non un bricolage pour reprendre par la CSG ce qu'une baisse de la cotisation maladie fait semblant d'accorder.

Il faut relancer l'activité des services publics et des entreprises nationales, créatrices d'emplois, au lieu de privatiser.

Vous aviez fait un geste formidable, un geste révolutionnaire. Le Premier ministre n'avait-il pas indiqué à l'Assemblée nationale, au moment où ce grand mécontentement, où cette grande inquiétude des salariés des services publics s'exprimaient – ils demeurent et ne croyez pas que vous pouvez tourner la page ! –, que, si nous le voulions bien, on introduirait dans la Constitution française la reconnaissance du service public à la française. Pourtant, vous continuez à privatiser. C'était quand même un petit geste ! Mais vous reculez parce que, une fois de plus, la dictature des marchés financiers, Maastricht et la Commission de Bruxelles vous disent que ce n'est pas possible ! Au moment où l'on discute là-bas de déréglementation, notamment de celles de la SNCF, mais aussi de celle d'EDF, de la poste et des télécommunications, comment pourriez-vous, vous objecte-t-on, faire référence dans votre Constitution au service public à la française ? Ce ne serait pas pensable !

En fait, vous reculez toujours. Vous préférez étatiser la sécurité sociale parce qu'en ce domaine s'ouvre un marché considérable. Beaucoup de grandes sociétés sont intéressées par un investissement dans ce marché du social. L'assurance privée, c'est un secteur très important !

Tout cela mérite que l'on s'y arrête.

Si vous pensez un seul instant que vous allez pouvoir considérer le formidable mouvement, soutenu par 57 p. 100 de l'opinion publique française,...

M. le ministre des relations avec le Parlement. Vous n'en savez rien !

M. Jacques Brunhes. C'est peut-être plus encore !

M. Maxime Gremetz. ... qui se déclarent être toujours proches des grévistes, comme faisant partie du passé, si vous êtes convaincus que vous pourriez tourner la page, recommencer comme avant et repartir avec des projets qui s'attaquent de front à des acquis modernes des salariés, vous vous trompez sérieusement !

En commission des affaires culturelles, familiales et sociales, j'avais fait observer à M. le Premier ministre qu'en affirmant que son plan était magnifique et que c'étaient les Français qui ne comprenaient rien, qui étaient conservateurs, il les méprisait et que cela se retournerait contre lui. C'était avant les grands mouvements.

Eh bien ! Je le répète et nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler une prochaine fois.

Quoi qu'il en soit, mais vous l'avez fort bien compris, nous voterons évidemment contre le projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean Bardet.

M. Jean Bardet. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le plan de réforme de notre système de protection sociale, présenté le 15 novembre dernier ici même par le Premier ministre, trouve dans le texte que nous examinons aujourd'hui sa clé de voute. Il s'agit, en effet, d'une refonte complète du système de financement de notre sécurité sociale. Celle-ci était rendue indispensable eu égard au déficit de nos comptes sociaux, lequel avait atteint un niveau tel qu'il mettait en cause la survie de notre système de protection sociale.

Répondant totalement à ses objectifs principaux d'assurer l'accès des soins à tous, de pallier l'impossibilité des individus de subvenir eux-mêmes à leurs besoins à des occasions définies, la sécurité sociale se trouve dans la situation d'un organisme qui, tout en s'efforçant de remplir ses engagements, n'a plus les moyens, faute de la recherche d'une adéquation structurelle à tout moment, de les assumer.

A une époque où le plein emploi n'existe pas, la nécessité de revoir le mode de financement, jusqu'à présent principalement fondé sur les cotisations du monde du travail, s'impose.

Créée en 1945, uniquement pour les travailleurs et leurs ayants droit, la sécurité sociale doit maintenant, du fait des problèmes actuels, prendre en charge, dans un souci de solidarité, un certain nombre de non-cotisants, ce qui justifie le transfert de son financement en partie sur l'impôt. Les droits sociaux ne sont plus aujourd'hui attachés au travail de chacun mais à sa citoyenneté. Permettre au Parlement de se prononcer sur un budget supérieur à celui de l'Etat, concernant l'action de solidarité nationale et de santé publique, va bien dans le sens du renforcement de notre démocratie. La nécessité de contrôler la dérive des dépenses sociales met, en effet, le Parlement, en tant que représentant de la nation, dans l'obligation de faire un choix de société qu'il lui appartient de conduire. Mais, à travers l'établissement de ce contrôle, il faut bien prendre conscience du poids et des conséquences des responsabilités accordées aux parlementaires.

Le projet de loi énonce que le Parlement « fixe les orientations générales et les objectifs des politiques de protection sociale ». Les différents débats sociaux qui se

sont déroulés dernièrement ont conduit la majorité de cette assemblée à se prononcer en faveur des dispositions proposées par le Gouvernement. Mais ce ne sera que le retour au plein emploi qui permettra de régler le problème de la sécurité sociale.

Or, à long terme, les économies réalisées et pérennisées, le chômage vaincu, si un jour arrive une distorsion entre les dépenses sociales, il faudra bien arriver à se poser la véritable question : combien voulons-nous dépenser pour notre protection sociale et quel niveau de protection sociale voulons-nous avoir ? Il n'appartient ni aux médecins, ni aux experts de répondre à cette question primordiale, mais bien aux Français et, en tant que leur représentant direct, au Parlement. Il s'agit là d'une lourde responsabilité, mes chers collègues, dont nous devons bien prendre conscience.

Face à cette responsabilité, il semble tout à fait indispensable que le Parlement puisse à la fois déterminer le niveau des dépenses de notre protection sociale et se prononcer sur le volet de ses recettes, sans pour autant porter atteinte à l'autonomie de gestion des caisses.

L'amendement adopté par la commission des lois et présenté par le président Pierre Mazeaud apporte sur ce point une précision importante puisqu'il dispose que les objectifs de dépenses seront fixés en fonction des prévisions des recettes. Cet amendement est cependant en retrait par rapport à celui de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui voulait que le Parlement fixe l'équilibre financier prévisionnel des recettes et des dépenses de sécurité sociale. Mais l'amendement de la commission des lois est certainement un compromis acceptable par tous les partis.

M. Bruno Bourg-Broc, *président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis.* C'est vrai !

M. Jean Bardet. Conformément à l'article 34 de notre Constitution, selon lequel « le Parlement vote l'impôt » et dans la mesure où ce projet de loi se définit comme une loi d'équilibre, il s'agit de donner au Parlement les moyens réels de contrôle.

Le projet a donc pour but de redéfinir les responsabilités et donne à notre système de protection sociale une légitimité supplémentaire.

Le point de passage obligé en est la révision de la Constitution, comme l'a mis en évidence l'expérience de 1987. Faute d'avoir introduit le recours à cette procédure, la réforme proposée par Michel d'Ornano avait été rejetée par le Conseil constitutionnel.

En conséquence et compte tenu des modifications apportées par les commissions concernées, la réforme de la Constitution qui est proposée aujourd'hui et qui tend à renforcer le rôle et la responsabilité du Parlement me paraît être la pierre indispensable à l'édification d'une véritable démocratie sociale. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.