

Amendement n° 12 corrigé de M. Josselin : MM. Charles Josselin, le rapporteur, le ministre, Jean Tardito, Daniel Colliard. – Rejet.

Amendements n° 6 de M. Garrigue et 10 de M. Proriol : MM. le rapporteur, Jean Proriol, Jean Tardito. – Adoption des amendements n° 6 et 10 rectifiés.

Article 3 (p. 26)

Amendement de suppression n° 19 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur. – Adoption.

L'article 3 est supprimé.

EXPLICATION DE VOTE (p. 26)

M. Michel Péricard.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 27)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 27)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

4. Révision constitutionnelle. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 27).

Modification de l'ordre du jour (p. 27)

MM. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice ; le président.

L'ordre du jour est ainsi modifié.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 27)

M. le président.

Avant l'article 1^{er} (p. 27)

Amendement n° 1 de M. Chevènement : MM. Jean-Pierre Chevènement, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, rapporteur ; le garde des sceaux, Jacques Brunhes. – Rejet.

Amendement n° 41 de M. Gremetz : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, le président, le garde des sceaux, Julien Dray. – Rejet.

Article 1^{er} (p. 31)

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis ; Mme Nicole Catala, MM. Daniel Mandon, Jean-Yves Chamard, Claude Bartolone, Xavier de Roux, Arnaud Cazin d'Honinchtun, le garde des sceaux, le rapporteur.

Amendement de suppression n° 42 de M. Gremetz : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 12 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Amendements n° 13 rectifié de la commission des lois et 29 de M. Floch : MM. le rapporteur, Jean Glavany, Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis de la commission des finances ; le garde des sceaux.

Sous-amendements à l'amendement n° 13 rectifié.

Sous-amendement n° 53 de M. Bourg-Broc : M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. – Retrait.

Sous-amendement n° 57 de M. de Courson : MM. Charles de Courson, le rapporteur, le garde des sceaux, le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. – Rejet.

Sous-amendement n° 46 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Sous-amendement n° 47 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Sous-amendements n° 52 de M. Bourg-Broc, 37 de M. Fanton, 54 de M. Béteille, 36 de Mme Catala, 58, 55 et 56 de M. Chamard : MM. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, le rapporteur, le garde des sceaux, André Fanton, Raoul Béteille, Mme Nicole Catala. – Retrait des sous-amendements n° 37 et 36.

MM. Jean-Yves Chamard, le rapporteur, le garde des sceaux. – Retrait des sous-amendements n° 58, 56 et 55.

M. Jean Glavany. – Rejet du sous-amendement n° 52 ; adoption du sous-amendement n° 54.

MM. Jacques Brunhes, Jean-Yves Chamard. – Adoption de l'amendement n° 13 rectifié et modifié ; l'amendement n° 29 ainsi que les amendements n° 6 de la commission des affaires culturelles, 43 de M. Brunhes et 7 de la commission des affaires culturelles n'ont plus d'objet.

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 45)

Amendements n° 45 de M. Brunhes, 20 rectifié de M. Bourg-Broc et 21 de M. Chamard : MM. Jean-Claude Lefort, le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, Jean-Yves Chamard. – Retrait de l'amendement n° 21.

MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Jacques Floch, le rapporteur pour avis de la commission des finances. – Rejet des amendements n° 45 et 20, troisième rectification.

Amendement n° 44 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er} (p. 47)

Amendement n° 35 de M. de Courson : MM. Charles de Courson, le rapporteur, le garde des sceaux, Jacques Floch. – Rejet.

Amendement n° 11 de M. Mandon : MM. Daniel Mandon, le rapporteur, le garde des sceaux. – Retrait.

Article 2 (p. 49)

Amendement de suppression n° 48 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 14 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

Après l'article 2 (p. 49)

Amendement n° 8 de la commission des affaires culturelles : MM. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 22 de M. Dominati : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 38 de M. Mandon : MM. Daniel Mandon, le président, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 39 de M. Mandon. – Rejet.

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

5. Dépôt de rapports (p. 51).

6. Dépôt d'un avis (p. 51).

Mon groupe, on nous l'a reproché, n'est pas venu très nombreux mais, en tant qu'auteur de la proposition, c'est sans doute le seul à qui ce n'était pas nécessaire...

M. Daniel Colliard. L'explication est un peu courte !

M. Michel Péricard. On aurait donc pu faire l'économie de cette petite réflexion, qui n'est pas conforme à nos habitudes.

Je remercie également la commission des finances, son président et son rapporteur, qui ont amélioré, je le dis sans complexe, le texte que j'avais déposé.

Enfin, je tiens à dire au Gouvernement à quel point nous avons été sensibles à son ouverture d'esprit. Ce n'est pas une tâche agréable, messieurs les ministres, que d'accepter ce genre de texte. Mais vous avez, dans cette affaire, et le Premier ministre en tête, fait preuve d'une largeur de vue que je veux saluer.

Bref, vous l'aurez tous compris, nous sommes contents à l'issue de ce débat.

Vote sur l'ensemble

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.
(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

M. le président. Je vais suspendre la séance pour quelques instants, avant que l'Assemblée ne reprenne la discussion du projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures vingt-cinq, est reprise à dix-huit heures trente, sous la présidence de M. Philippe Séguin.*)

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. le président. La séance est reprise.

4

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Suite de la discussion d'un projet de loi

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

Ce matin, la motion de renvoi en commission a été rejetée.

Modification de l'ordre du jour

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

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Afin de faciliter le travail de la commission des lois, et à sa demande, le Gouvernement souhaite que demain, jeudi 25 janvier, la suite de la discussion du projet de loi de révision constitutionnelle, prévue initialement en fin de matinée, soit reportée à l'après-midi.

M. le président. L'ordre du jour est ainsi modifié.

Discussion des articles

M. le président. La commission s'étant réunie en application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles du projet de loi constitutionnelle dans le texte du Gouvernement.

Avant l'article 1^{er}

M. le président. M. Chevènement a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Après le deuxième alinéa de l'article 2 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
« La monnaie de la République est le franc. »

La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

M. Jean-Pierre Chevènement. Pourquoi faut-il écrire dans la Constitution que « la monnaie de la République est le franc » ?

Chacun a pu prendre conscience, à l'occasion du mouvement social qui a secoué la France à l'automne dernier, qu'il s'agissait en réalité d'un sursaut républicain tendant à faire en sorte que l'autorité politique légitime assume ses responsabilités et reprenne en main les leviers de commande. Le déficit de la sécurité sociale s'explique très largement par la récession qu'a creusée l'application du traité de Maastricht. Franc fort collé au deutschemark, non-utilisation des marges de fluctuation disponibles. Indépendance de la Banque de France vis-à-vis du Gouvernement mais non des marchés financiers, d'où résultent des taux d'intérêt qui, en moyenne, sont supérieurs de deux points aux taux d'intérêt allemands. Volonté, enfin, de satisfaire aux critères de déficit fixés par le traité de Maastricht : moins de 3 p. 100 du PIB d'ici à un an, en 1997, d'où la brutalité des prélèvements sociaux que le Gouvernement va opérer sous la forme du RDS.

Monsieur le garde des sceaux, les moins-values sociales et fiscales prévues pour cette année atteignent 100 milliards, compte tenu d'un taux de croissance revu à la baisse de 2,8 à 1,8 ou 1,6 p. 100, et encore. D'ores et déjà, on parle, même compte tenu du RDS, d'un déficit de la sécurité sociale qui atteindrait 30 milliards en 1996. C'est vraiment le serpent qui se mord la queue ! Nous sommes dans un cercle vicieux. De nouveaux gels de crédits vont intervenir, accroissant la fracture sociale.

Cette politique répond aux intérêts du capital financier, de la rente financière. Elle procède de l'illusion que nous pourrions ligoter l'Allemagne à travers les disciplines de la monnaie unique, sans prendre garde que nous ligo- tons plus sûrement la France. Ce texte est l'occasion pour

le Parlement d'affirmer la volonté de la France de préserver sa liberté et de mener à bien, d'abord, sa réunification sociale.

L'Allemagne nous donne l'exemple. Elle consacre chaque année 600 milliards de francs de transferts bruts à la mise à niveau des nouveaux *Länder* de l'Est. Le chancelier Kohl a su passer outre à l'orthodoxie monétaire dans des conditions que je ne rappelle pas. Or le traité de Maastricht, en matière monétaire, ne nous assure aucune réciprocité. Je mets à part la Grande-Bretagne et le Danemark qui ont obtenu des clauses dites « de sortie », mais l'Allemagne, par la décision de son tribunal constitutionnel, la Finlande puis, maintenant, la Suède ont obtenu de subordonner le passage à la troisième phase, celle de la monnaie unique, à un vote conforme de leur Parlement.

Le traité de Maastricht peut être renégocié. Son article N le permet et le prévoit même expressément. De toute façon, même les auteurs du traité reconnaissent aujourd'hui qu'il est inapplicable, qu'il faut le renégocier. M. Delors, pas plus tard qu'hier – c'est dans *Le Monde* de ce soir –, donne raison à ceux qui, par exemple, voulaient inclure l'emploi parmi les critères de convergence, oubliant d'ailleurs qu'à l'époque, en 1992, lui-même proposait de mettre à la retraite politique tous ceux qui pensaient que la ratification n'était pas vraiment une bonne chose. On croit rêver !

Il faudrait quand même revenir à des choses sérieuses, saines, solides, et le franc en est une ! Si un jour on fait une monnaie commune, j'en serai personnellement partisan, mais cela ne veut pas dire que nous ne garderons pas le franc comme monnaie de la République.

Voilà l'objet de l'amendement que je propose à l'Assemblée nationale, en lui demandant de manifester par son vote le souci de ne pas se laisser entraîner, comme chien crevé au fil de l'eau derrière un traité qui a plus que du plomb dans l'aile !

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur ce premier amendement.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission s'est prononcée pour le rejet.

A titre personnel – ai-je besoin de le répéter ? – je suis de ceux qui considèrent qu'il est possible et qu'il serait nécessaire de revoir le traité de Maastricht. Mais votre amendement, monsieur Chevènement, se heurte à l'article 88-2 de la Constitution, que nous avons voté lors de la révision de 1992.

M. Jean-Pierre Chevènement. Et pourquoi ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Parce que cet article pose un nouveau principe constitutionnel : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne. »

Cette modification de la Constitution a conduit la commission à rejeter votre amendement.

M. Jean-Pierre Chevènement. Puis-je ajouter un mot, monsieur le président ?

M. le président. Je le pressens : ne me dites pas, monsieur Chevènement, que vous allez modifier l'amendement n° 1 pour supprimer l'article 88-2 de la Constitution ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Chevènement. Encore une fois, monsieur Mazeaud, je respecte vos éminentes qualités de juriste mais, comme en témoigne justement la lecture que vous venez d'en faire, l'article 88-2 ne s'oppose pas à l'adoption de mon amendement. Il vise d'ailleurs des transferts de compétence qui intéressent non seulement la monnaie, mais aussi les règles relatives au franchissement des frontières, tout cela dans le cadre du traité de Maastricht dont l'article 7 A, reprenant l'article 8 A du traité de Rome, prévoit que les mesures destinées à étendre le marché intérieur à la circulation des personnes doivent être prises avant le 31 décembre 1992, ce qui montre bien qu'on marche sur la tête !

Puisqu'on marche sur la tête, autant continuer, et je ne vois vraiment pas pourquoi l'amendement que je propose entraînerait la disparition de l'article 88-2 !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je n'ai pas dit qu'il le ferait disparaître, j'ai dit qu'il s'y heurtait. Mais si vous voulez mon avis personnel, je suis de ceux qui souhaiteraient, un jour, la disparition de cet article 88-2.

M. le président. Vous voyez, on y arrive ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Chevènement. Tant que nous ne sommes pas dans la troisième phase, il n'y a pas d'incompatibilité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 ?

M. le garde des sceaux. Monsieur Chevènement, vous savez très bien que, comme le Président de la République, le Premier ministre et beaucoup au sein du Gouvernement et sur tous les bancs de cette assemblée, je considère que la souveraineté nationale et l'intérêt national qu'elle permet de servir constituent les objectifs majeurs de tous ceux qui s'engagent en politique, à quel que niveau de responsabilité qu'ils se situent. Je ne peux donc qu'être sensible à vos propos.

Pour autant, nous savons tous, et avec nous les Français qui l'ont choisi à plusieurs reprises, en 1958 et très expressément en 1992 lors du référendum sur la ratification du traité de l'Union européenne, que cette souveraineté et cet intérêt national passent aujourd'hui en grande partie par l'existence d'un ensemble européen. C'est lui qui permet à la France, comme aux autres nations qui en sont membres, de compter dans le monde, celui d'aujourd'hui et non pas de 1866 ou de 1914, ce monde où les grands pôles sont hors de dimension par rapport aux Etats nations de l'Europe.

J'en viens maintenant au point de vue juridique. Ce qu'a dit Pierre Mazeaud est parfaitement exact : adopter l'amendement n° 1 reviendrait à inscrire dans la Constitution une disposition exactement contraire à celle que prévoit l'article 88-2, adopté lors de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992. En effet, souscrire aux transferts de compétences prévus par le traité de l'Union européenne pour parvenir à l'union économique et monétaire implique que, conformément à ce traité, nous voulions aller vers une monnaie unique, celle de tous les pays membres de l'Union européenne. Dire que « la monnaie de la République est le franc » est donc exactement

contraire à ce que nous avons précédemment écrit dans la Constitution. Comme l'a souligné le rapporteur, voilà un motif suffisant de rejet de l'amendement.

Sur le fond, monsieur Chevènement, on ne peut pas dire que la situation actuelle de la sécurité sociale ait été provoquée par la récession, laquelle résulterait de la mise en application du traité de l'Union européenne. Dois-je rappeler que ce traité n'est entré en application, pour l'essentiel, qu'à compter du 1^{er} janvier 1995 ? Que je sache, il n'a pas entraîné le bouleversement de la conjoncture de l'année 1995 ! Par contre, c'est en 1983 et en 1984 que le nombre des demandeurs d'emploi a doublé, et c'est bien ce phénomène qui a engendré les difficultés que connaît notre système de sécurité sociale.

Vous ne l'ignorez pas, l'Europe, sur beaucoup de points, et notamment lorsqu'il s'agit du commerce entre la France et l'Allemagne, notre premier fournisseur et notre premier client, ou avec les autres grands pays industrialisés de l'Europe, est bénéfique pour notre économie. Ces marchés, ces coopérations, plutôt que de lui nuire, tirent notre économie. Vous savez d'ailleurs très bien que le produit national brut de la Grande-Bretagne, avant qu'elle n'adhère à la Communauté économique européenne, avait augmenté moitié moins que celui des pays de la Communauté. C'était bien la démonstration qu'être dedans rapportait plus !

Telles sont les précisions que je souhaitais apporter. Il est clair que votre amendement n'a aucun rapport avec le sujet que nous étudions aujourd'hui à travers la révision constitutionnelle. S'il suffisait d'abroger les dispositions constitutionnelles ou de ne plus appliquer le traité de l'Union européenne pour que notre régime de sécurité sociale retrouve toutes les vertus de solidarité qu'il a perdues et son équilibre institutionnel et financier, ce serait trop facile et peut-être que d'autres que vous, monsieur Chevènement, y auraient pensé. Malheureusement, ce n'est pas si simple.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Je vous remercie, monsieur le président, de permettre qu'un débat s'engage sur ce point important. A travers cet amendement, c'est de la pertinence de la monnaie unique et du passage à la troisième phase du traité de Maastricht qu'il est en fait question.

Pour ma part, je ne comprends pas que ce traité aléatoire, modifiable et transformable – ne vient-on pas de le constater très récemment en Espagne ? – qu'est le traité de Maastricht soit considéré comme faisant partie intégrante de notre paysage institutionnel. N'a-t-on pas pourtant déjà constaté que, alors qu'il avait été précisé dans le traité lui-même que la monnaie unique se nommerait l'écu, celle-ci portera finalement un autre nom ? Les modifications se succèdent dans la mise en œuvre de ce traité et nul ne sait jusqu'où cela ira.

Du reste, tout le monde s'interroge sur les phases futures, à commencer par les plus engagés en faveur de l'Europe. Cette semaine, c'était Jacques Delors, Jean Gandois, Jacques Calvet et le banquier Marc Vienot. Comment cette nouvelle vague de scepticisme pourrait-elle ne pas interpeller le Gouvernement ? J'ajoute que des voix s'élèvent dans toutes les formations politiques pour exprimer des doutes sur le passage à la monnaie unique.

Monsieur le président de l'Assemblée nationale, vous-même avez tenu des propos très pertinents à ce sujet. Vous avez qualifié, la semaine dernière, de « stupidité historique » les modalités de passage à la monnaie unique. Cette appréciation, qui me convient parfaitement, corres-

pond bien à ce que vous disiez lors de la campagne référendaire sur le traité de Maastricht. Alors que nous ne sommes pas encore dans la troisième phase, et que certains considèrent qu'il faut réviser le traité, le Parlement doit être le lieu où s'expriment les opinions.

D'autres enfin, dont nous sommes, se font l'écho des Français. Presque un sur deux ont refusé Maastricht en 1992 et s'il y avait aujourd'hui un nouveau référendum, tout le monde subodore – et les sondages permettent de le vérifier – que le traité aurait de fortes chances de ne pas être ratifié. Sans doute considèrent-ils que le bon sens commande d'abandonner Maastricht.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est même une certitude !

M. Jacques Brunhes. Mais, monsieur le garde des sceaux, abandonner Maastricht ne signifie pas abandonner l'Europe, c'est vouloir une Europe différente de celle qu'on veut nous imposer aujourd'hui.

Vous avez évoqué les problèmes économiques. Ce qui est frappant, c'est la conjonction des phénomènes. La politique monétariste mène, dans tous les pays où elle est conduite, aux mêmes conclusions : chômage, déficits accrus, baisse de la production. C'est vrai aussi bien en Pologne, en Hongrie qu'en France. Et à cela s'ajoutent les critères de convergence de Maastricht.

Enfin, je le répète, la monnaie unique, c'est la fin de la souveraineté nationale en matière économique, financière et sociale. C'est le budget totalement sous le contrôle de Bruxelles et d'une future banque européenne. C'est aussi l'évolution des dépenses sociales prédéterminées par des instances supranationales qui, au nom du libéralisme, croient à la vertu miraculeuse des taux d'intérêt, l'emploi relevant de l'intendance, qui suit ou ne suit pas mais dont les milieux financiers ne se soucient pas.

Pour notre part, nous sommes engagés dans une campagne nationale pour que le peuple souverain se prononce et décide par référendum si la France doit passer ou non à la troisième phase de Maastricht. En tout état de cause, dans l'attente de ce référendum, parce qu'il y a une différence entre la monnaie unique et la monnaie commune, il serait sage d'inscrire dans la Constitution que le franc est la monnaie nationale. Ce serait le bon sens politique et une large majorité de nos concitoyens approuverait cette décision.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

M. Jean-Pierre Chevènement. Monsieur le garde des sceaux, le traité de Maastricht ne s'est appliqué, c'est vrai, qu'à compter du 1^{er} janvier 1994 pour ce qui est de la deuxième phase, mais les choix qu'il contenait étaient en quelque sorte en germe dans des choix antérieurs, dans les accords de Hanovre de 1978-1979, réellement mis en œuvre à partir de 1983, et dans la politique du franc dit fort sur la base d'une économie malheureusement trop faible, cette politique dont le prix Nobel d'économie américain Robert Solow vient de déclarer récemment encore que c'était une aberration et qu'il fallait en prendre congé si nous voulions donner priorité à la réunification sociale notre pays.

En tant qu'ancien ministre de l'industrie, je pense pouvoir dire qu'il y a eu peu de périodes où la croissance de l'industrie a été aussi faible que durant les quinze dernières années. Il suffit de regarder les indices pour se rendre compte que l'Europe est loin d'être synonyme de

prospérité, comme vous le répétez, monsieur le garde des sceaux avec, permettez-moi de vous le dire, quelques années de retard.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. MM. Gremetz, Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 41, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution est complété par les mots : "notamment le mode d'élection des conseils d'administration des caisses". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Le présent amendement concerne la gestion démocratique de la sécurité sociale.

L'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, permet déjà au Parlement de légiférer sur les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Le Gouvernement, par son projet, introduit une catégorie juridique nouvelle, la loi d'équilibre et de financement de la sécurité sociale – elle portera un autre nom, loi de financement probablement.

Il s'agit d'une réforme très importante qui rompt, à notre avis, avec la logique créée à la Libération. En même temps, il est apparu dans les débats que le Gouvernement insistait sur le rôle des partenaires sociaux. Le projet de loi serait préparé à partir d'une large consultation et, une fois la loi votée, les partenaires sociaux conserveraient un rôle dans la gestion des caisses.

Ce qui est en question, c'est la légitimité des uns et des autres. Il est clair que la légitimité du Parlement tient à son élection au suffrage universel. Par contre, de prolongation de mandat en prolongation de mandat, celle des représentants des assurés sociaux s'est amoindrie au fil des années. A notre avis, il est important que la démocratie parlementaire – le droit pour le Parlement de débattre de la sécurité sociale, même si nous préférons que ce ne soit pas à l'occasion d'une loi normative – ne s'oppose pas à la démocratie sociale. La sécurité sociale est le bien commun de tous les assurés. Un principe fondamental de la sécurité sociale est bien l'élection par les assurés de leurs représentants dans les conseils d'administration des caisses. C'est pourquoi, par notre amendement, nous souhaitons réaffirmer cette dimension démocratique sans laquelle il y aurait étatisation et confiscation de la protection sociale au détriment des assurés eux-mêmes.

Le paritarisme peut être rénové. Une large consultation peut avoir lieu pour en revivifier le principe. Par contre, la suppression des élections lui porterait un coup fatal. L'objet de notre amendement est donc d'inscrire dans la Constitution le principe de l'élection pour les institutions de la sécurité sociale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Monsieur Brunhes, j'ai regretté votre absence à la commission des lois...

M. Jacques Brunhes. N'abordez pas les problèmes d'absence, monsieur Mazeaud !

M. le président. Je vous en prie, monsieur Brunhes, vous n'avez pas la parole.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Je vais vous dire pourquoi et je suis sûr que vous allez souscrire à mon propos dans lequel il y avait un peu d'humour...

M. Jacques Brunhes. Je ne souhaite pas que vous portiez le débat sur le terrain de l'absence !

M. le président. Monsieur Brunhes, M. le président de la commission des lois ne met pas en cause votre assiduité.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Bien sûr que non, d'autant que, je le reconnais, vous êtes souvent présent en commission !

M. le président. Voilà qui est dit. L'incident est clos.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Monsieur Brunhes, je vous aurais demandé de retirer votre amendement et je suis sûr que vous l'auriez fait, car il est inutile. En effet, c'est déjà la loi qui règle le mode d'élection des partenaires sociaux.

M. André Fanton. Absolument !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Il n'est pas question de remettre en cause cette loi. L'élection des partenaires sociaux résulte d'une disposition législative. Il est tout à fait inutile de le préciser dans la Constitution. Je vous demande donc de retirer votre amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Je partage le point de vue de la commission : le mode d'élection est de l'ordre de la loi. Monsieur Brunhes, vous n'avez donc pas d'inquiétude à avoir, votre préoccupation est satisfaite.

S'agissant des élections, je voudrais, au nom du Gouvernement, vous apporter une précision supplémentaire. Vous savez qu'elles n'ont pas eu lieu depuis 1983, et que l'une des ordonnances qui vous sera soumise portera sur la nouvelle composition des conseils d'administration des caisses nationales.

M. Julien Dray. Ce n'est pas ce qui a été dit le 15 novembre !

M. le garde des sceaux. Elle prévoira que les représentants des organisations syndicales seront proposés par les dites organisations et que le Gouvernement nommera les personnes qui lui auront été proposées de manière à aller au plus court, compte tenu de la difficulté d'organiser les élections. Mais, en toute hypothèse, ce régime relève de la loi et vous avez satisfaction même si, en l'occurrence, nous allons appliquer un nouveau système par ordonnance. Comme l'a dit Pierre Mazeaud, votre amendement est inutile, et je m'y oppose donc.

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

M. Julien Dray. Décidément, on ne doit pas entendre le même discours ! Moi, j'ai en mémoire l'intervention du Premier ministre le 15 novembre dernier à cette tribune, intervention dans laquelle il annonçait qu'il allait changer le mode de désignation des représentants des partenaires sociaux, dans le cadre des caisses.

M. Jacques Floch. Et en la matière vous avez des idées précises, monsieur le garde des sceaux !

M. André Fanton. Ce n'est pas la question !

M. Julien Dray. Une nouvelle dynamique conduirait à un changement de mode de désignation, nous avait-il expliqué.

M. Xavier de Roux. Allons !

M. Julien Dray. Je n'y peux rien ! C'est au *Journal officiel*, monsieur de Roux !

M. le président. Allons, messieurs ! Pas d'interpellation !

M. Julien Dray. Certes, tout le monde peut changer d'avis. Mais il faut être honnête et ne pas faire comme si rien ne s'était passé.

M. André Fanton. Ce n'est pas la question !

M. Julien Dray. Le garde des sceaux vient de nous dire qu'on ne changeait rien à la loi...

M. le garde des sceaux. Pas du tout !

M. Julien Dray. ... mais en même temps que le mode de désignation serait différent puisque ce serait les organisations syndicales qui proposeraient et le Gouvernement qui choisirait. Ce n'est pas cela la loi, pour l'instant !

Certes, elle n'a pas été appliquée, mais restons-en à 1983 !

M. André Fanton. Pour le moment, nous en sommes à la Constitution !

M. Julien Dray. La loi prévoit des élections, c'est-à-dire que ce sont les assurés sociaux qui désignent leurs représentants dans les caisses.

Depuis 1983, nous avons eu ce débat sur la désignation des administrateurs, notamment un dimanche matin avec M. Soisson. Il nous avait expliqué que lui était pour mais que les organisations syndicales étaient contre. Aujourd'hui, ce sont les élections qui ont force de loi et l'amendement soutenu par M. Brunhes vise à leur donner valeur constitutionnelle. Faire en sorte que les assurés sociaux soient pleinement associés à la désignation des administrateurs constitue pour nous une manière de défendre la sécurité sociale.

Mme Frédérique Bredin. Très bien !

M. Xavier de Roux. C'est de la redondance !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 41. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – 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. »

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, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je souhaite intervenir sur les recettes puisque le Gouvernement a admis qu'elles devaient figurer dans les composantes de l'équilibre.

Dans l'état actuel des choses, je m'interroge sur deux points précis : le champ des recettes et la portée du vote.

Sur la première question, les choses sont claires : les recettes non contributives doivent impérativement être incluses dans le champ du texte. Je songe en particulier à la CSG.

Le quatorzième rapport du Conseil des impôts conclut à la nécessité de développer le financement non contributif de la sécurité sociale. Il est probable que ce secteur de recettes fiscales affectées va se développer ; il ne faut donc pas l'exclure du champ des lois annuelles.

On peut aussi se poser la question pour le RDS car, après tout, le désendettement contribue à l'équilibre.

S'agissant de la mutualité sociale agricole que vous avez évoquée ce matin, monsieur le garde des sceaux, il est clair que l'existence du BAPSA, si elle complique un peu les choses, ne remet pas en cause l'inclusion de la sécurité sociale des exploitants agricoles dans le champ de la loi. Je rappelle que, outre sa vocation éminemment sociale, le BAPSA représente 89 milliards de francs. D'un côté, il y a vote d'un budget annexe, de l'autre des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses. J'en tire argument pour que le vote des lois de finances et celui des lois d'équilibre ne soient pas trop éloignés dans le temps. Il est clair que le vote des crédits limitatifs a une valeur plus impérative que le vote de montants prévisionnels, mais que ces deux votes doivent être cohérents.

Ma seconde observation est relative à la portée du vote.

Ce qui me paraît normatif, ce sont les grandes composantes de l'équilibre ; le reste me semble plus prévisionnel, notamment en ce qui concerne les recettes.

La loi doit orienter, fixer un cadre. Je vous ai entendu ce matin, monsieur le garde des sceaux, dire que la loi fixe les orientations générales et les objectifs de politique de protection sociale. La loi organique devra donc innover par rapport à ce qui est prévu pour les lois de finances.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. N'ayant pu intervenir ce matin sur l'ensemble du projet de révision constitutionnelle...

M. Jean-Yves Chamard. Bien sûr, puisque vous présidez !

Mme Nicole Catala. ... puisque, en effet, je présidais la séance, je souhaite présenter quelques observations sur l'article 1^{er}.

Certains d'entre-nous se sentent dans une situation quelque peu paradoxale. Le projet qui nous est proposé répond, pour beaucoup de parlementaires, à un souhait : parvenir à plus de clarté et à une meilleure régulation des dépenses sociales. En même temps, nous éprouvons – c'est mon cas – un certain sentiment d'insatisfaction : le projet nous laisse – peut-être est-ce parce que nous ne connaissons pas encore les textes qui vont le suivre – un goût d'inachevé, voire l'impression que nous dessinons une construction dont nous ne connaissons pas encore tous les contours.

Mme Frédérique Bredin et M. Claude Bartolone. Très bien !

M. Xavier de Roux. C'est la pierre angulaire !

Mme Nicole Catala. Je m'explique. Nous sommes nombreux à penser que l'examen du budget de la sécurité sociale par le Parlement est nécessaire pour deux raisons...

M. Julien Dray et M. Jacques Floch. Très bien !

Mme Nicole Catala. ... d'une part, l'augmentation croissante des déficits et, d'autre part, le fait évident que nulle autorité ne maîtrise aujourd'hui l'évolution de l'ensemble du système.

Si l'on veut parvenir à une régulation d'ensemble, une seule autorité a la légitimité nécessaire pour le faire : la représentation nationale. Il est donc heureux que ce soit vers nous que le Gouvernement se tourne en envisageant cette réforme.

La nécessité de soumettre au Parlement les dépenses, ainsi que les recettes tendant à assurer l'équilibre de la sécurité sociale, me paraît d'autant plus justifiée que la part des ressources d'origine fiscale ou parafiscale dans le financement a déjà augmenté et est appelée à augmenter d'une manière importante.

Nous savons tous ici que le fait que la sécurité sociale soit financée à hauteur de 75 ou de 80 p. 100 par des cotisations assises sur les salaires tue l'emploi ou, en tout cas, le défavorise, d'autant plus que nous sommes maintenant, pour des quantités d'activités économiques, en compétition avec des pays émergents où le coût du travail est infiniment moins élevé que chez nous. Pour réduire le coût du travail, il n'est pas question d'abaisser les salaires ; il faut donc diminuer le poids des charges sociales sur les salaires. Nous nous sommes déjà engagés dans cette voie de transfert vers le budget puisque la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, qui représentait 12 milliards en 1993, va dépasser 50 milliards cette année. Il est donc plus que légitime que le Parlement soit saisi, non seulement des perspectives de dépenses, mais aussi des perspectives de recettes.

La difficulté, pour aller dans la direction que nous souhaitons, est que nous sommes amenés à sortir des sentiers battus, des catégories juridiques connues. En effet, les futures lois d'équilibre ou de financement dont nous serons saisis seront liées aux lois de finances, mais ne seront pas des lois de finances puisqu'elles ne fixeront pas un plafonnement irrévocable des dépenses ; elles constitueront un encadrement prévisionnel des dépenses de la sécurité sociale.

En outre, cette loi d'équilibre ne le sera qu'à un instant T parce que les dépenses qui y seront inscrites – et les recettes, si nos amendements sont adoptés –, seront souvent dépassées en cours d'année ; il faudra donc faire suivre ce texte d'ajustements plus ou moins nombreux selon la rapidité des évolutions qui se produiront. Il ne s'agit donc que d'une loi d'équilibre précaire, comme celui d'un funambule.

Sans m'y attarder puisque M. le président de la commission des lois, qui en est en même temps rapporteur, a déjà soulevé cette question, j'exprimerai quelques doutes quant au caractère normatif du texte.

Quelle sera la force contraignante de ces textes législatifs ? Personnellement, je la saisis mal et je vous ai même trouvé, monsieur le président de la commission, optimiste, lorsque vous avez parlé à leur sujet de « normativité indirecte ou différée ». Je ne suis même pas certaine que l'on puisse aller jusque là.

M. Julien Dray. C'est un point de droit public !

Mme Nicole Catala. Dernier point : ces dispositions vont faire émerger la question toujours délicate du périmètre de la sécurité sociale.

Le projet de révision constitutionnelle fait référence à la sécurité sociale ; je crois savoir que le projet de loi organique vise, lui, les régimes obligatoires de base. De toute manière, nous n'éviterons pas des questions telles que celles-ci : dans quelle mesure des dépenses de prévention, qui aujourd'hui relèvent, les unes des caisses, les autres du ministère de la santé, seront englobées ou non

dans les lois d'équilibre ? Dans quelle mesure, par exemple, les dépenses d'assurance maladie des RMIstes, qui est assurée par les conseils généraux à l'heure actuelle mais qui ne le sera plus quand il y aura une couverture universelle, figureront-elles dans les dépenses de sécurité sociale ? La même question se pose pour les allocations logement dont certaines ont véritablement le caractère de prestations familiales lorsqu'elles sont versées aux familles, alors que celles versées aux jeunes de moins de vingt-cinq ans ou aux handicapés n'ont pas le même caractère.

M. Julien Dray. C'est un vrai soutien au Gouvernement !

Mme Nicole Catala. Nous sommes en présence d'un changement juridique à la suite duquel cesseront d'être pertinents les critères jusqu'à présent utilisés pour déterminer le périmètre de la sécurité sociale, qu'il s'agisse du financement par cotisations ou du critère organique de gestion par les caisses de sécurité sociale.

M. Julien Dray. Mme Catala est d'accord avec nous !

M. le président. La parole est à M. Daniel Mandon.

M. Daniel Mandon. Monsieur le garde des sceaux, je souhaite intervenir brièvement sur cet article, car c'est l'essentiel du projet. Le reste du texte ne porte que sur des questions de procédure, certes importantes, mais « secondes » – je n'ai pas dit « secondaires ».

Tel qu'il est présenté, l'équilibre ne pouvait pas être considéré comme contraignant. Comme l'a dit M. Bruno Bourg-Broc et pour prolonger sa réflexion, c'est un équilibre non entre des recettes et des dépenses, mais entre des dépenses et des silences.

Je prends note du fait que le mot « recettes » va figurer, puisque le Gouvernement l'accepte, dans le texte – c'est heureux et nous nous en réjouissons – et qu'il pourra donc figurer dans la loi organique. Mais quelles recettes ?

M. Julien Dray. Voilà !

M. Daniel Mandon. Je souhaite savoir si la loi d'équilibre est censée retracer la totalité des recettes, j'allais dire leur « universalité », comme on le dit pour les lois de finances. Bien sûr, la question se pose ou peut se poser s'agissant du secteur non contributif. La CSG est sans doute appelée, au fil des années, à occuper une place de plus en plus importante dans le financement des prestations. Il ne me paraît pas possible de l'exclure de ces recettes.

Quant aux « objectifs » de dépenses, il est bon qu'ils soient établis d'une manière assez souple, mais peut-être convient-il aussi qu'à des objectifs annuels on ajoute des perspectives à moyen terme, en particulier dans les rapports qui seront remis à l'appui de l'examen annuel de la loi d'équilibre.

Je souhaite au passage, même si le BAPSA est maintenu, que la loi retrace les orientations de la mutualité sociale agricole.

Dernier point : à l'heure actuelle, l'information annuelle dont dispose le Parlement est satisfaisante. Elle s'est substantiellement améliorée avec la loi du 25 juillet 1994.

La révision de la Constitution, puis la loi organique doivent être l'occasion de conforter cette information et surtout – j'insiste – de réaffirmer le rôle de la Cour des comptes et du Conseil économique et social dans la préparation même des projets. Je défendrai d'ailleurs un amendement en ce sens s'agissant du Conseil économique et social.

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'article 1^{er} me paraît être le plus important des trois que contient le projet puisque c'est lui qui peut – je dis bien « peut » – nous permettre de faire de la future loi d'équilibre un instrument de pilotage des systèmes de sécurité sociale, des régimes obligatoires. En effet, pour qu'il en soit ainsi, il faut que nous puissions non seulement connaître les recettes – je remercie à nouveau le Gouvernement de ce qu'il va dire à propos de l'amendement de la commission des lois à ce sujet – mais aussi savoir si nous souhaitons et si nous pouvons agir sur ces recettes.

Le souhaitons-nous ? Il nous appartient d'en décider.

Le pouvons-nous ? La réponse est oui, si nous le voulons.

Les recettes, vous le savez, monsieur le garde des sceaux, sont de trois natures.

Il y a des recettes que nous allons constater. L'Etat nous communiquera les taux de cotisation dont la fixation est de son ressort ; il n'est pas question que le Parlement change l'ordre des choses en la matière. Le Gouvernement nous dira, par exemple, que pour l'année 1997, les cotisations sociales rapporteront un demi-milliard. Nous le constaterons.

Il y a ensuite les recettes fixées par la loi de finances, qui est votée selon des principes définis par la loi organique, et affectées au système de protection sociale, à la sécurité sociale.

Il y a une troisième catégorie de recettes pour lesquelles nous sommes libres non seulement de nos choix, mais également du moment de nos choix ; ce sont celles dont parlaient Nicole Catala et le président Bourg-Broc : les ressources de toute nature, c'est-à-dire, pour être clair, la ou les CSG, puisqu'une part va à la famille, une autre à la vieillesse et, demain, une autre encore ira à la maladie.

Nous aborderons la question en détail à propos d'un sous-amendement que je présenterai, mais si nous voulons agir sur le levier recettes, il faut, au cours de l'examen de cette loi d'équilibre, que nous puissions nous prononcer sur les éventuelles augmentations ou diminutions des taux de CSG.

Nous pouvons donc agir sur le volet recettes si nous le voulons. Encore faut-il l'écrire dans la loi organique et faire en sorte que la loi constitutionnelle ne l'interdise pas.

Sur le volet dépenses, monsieur le garde des sceaux, je n'ai rien compris parce que je n'ai pas encore saisi le caractère contraignant que pourra avoir notre vote.

M. Claude Bartolone. Et voilà !

M. Jean-Yves Chamard. Certes, et nous en sommes bien d'accord, il n'y a pas d'enveloppe globale, pour toutes les raisons que vous avez exposées. Pour autant, quelles sont les conséquences que tirera le Gouvernement du non-respect, l'année $n + 1$, de l'objectif de dépenses que nous aurons voté ?

Voici un extrait de votre intervention devant la commission des lois : « En votant les objectifs de dépenses, le Parlement détiendra une responsabilité essentielle ; la loi d'équilibre fixera le cadre dans lequel le pouvoir exécutif exercera son rôle traditionnel de contrôle. » Quand on sait ce qu'a été le rôle traditionnel de contrôle de l'Etat sur la sécurité sociale au cours des quarante dernières années, on ne peut craindre que le pire !

Vous poursuiviez : « Le Gouvernement demandera aux organismes de sécurité sociale et aux hôpitaux de se conformer aux objectifs de dépenses dans leurs budgets et veillera à ce que les conventions entre ces organismes et les professionnels de santé soient compatibles avec ces objectifs. » « Demander », « veiller » ne sont pas, du moins à ma connaissance, des termes normatifs qui exercent une véritable contrainte.

M. Julien Dray. C'est de la normativité différée !

M. Jean-Yves Chamard. Vous terminiez par ces mots : « C'est donc un pouvoir dérivé que le Gouvernement tiendra désormais du Parlement. »

Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, qui avez innové juridiquement en nous parlant de « normativité différée », que, au cours de ce débat sur l'article 1^{er}, on éclaire les choses. En effet, soit nous imposons au Gouvernement de mettre en place ce que j'appellerai des mécanismes de rappel, qui se déclencheront automatiquement, et nous aurons alors réformé la sécurité sociale, soit, bien que je sois convaincu que le Premier ministre tiendra bon, mais on ne sait jamais,...

M. Julien Dray. Il peut y en avoir d'autres !

M. Jean-Yves Chamard. Bien évidemment !

M. Julien Dray. Je l'espère, et vite !

M. Jean-Yves Chamard. ... nous n'aurons pas le pouvoir d'exercer sur le Gouvernement une contrainte suffisante pour que lui-même tienne bon aujourd'hui et demain et, monsieur le garde des sceaux, nous n'aurons eu qu'un débat fort intéressant et sympathique au demeurant. Point final.

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

M. Claude Bartolone. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, que la discussion devienne intéressante !

M. Julien Dray. Eh oui !

M. Claude Bartolone. Au fil des quatre interventions que nous venons d'entendre en vingt minutes, ont été reprises par divers députés éminents de la majorité certaines des interrogations que nous avons essayé de vous faire partager depuis le début de ce débat.

D'une certaine manière, ces collègues ont eu raison d'insister sur l'importance de l'article 1^{er}. Nous sommes réellement au fond du problème qui nous est posé et qui dépasse cruellement cette espèce de petit jeu auquel nous avons assisté au sein de la majorité entre le garde des sceaux, le président de la commission des lois, sur cette fameuse guerre sur les recettes et les dépenses, sans poser la question de savoir exactement sur quoi tout cela devait reposer.

Monsieur le garde des sceaux, la première question à laquelle vous devriez nous répondre d'une manière plus précise est de savoir si l'examen par le Parlement de la loi prévue par l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle va porter sur le secteur contributif ou sur le secteur non contributif.

D'abord, je ferai remarquer que, dans l'évolution à laquelle on assiste depuis quelques années, le non-contributif prend une place de plus en plus importante. Nous avons dit, les uns et les autres, beaucoup de choses sur la CSG, sur le RDS. A un moment où cette orientation paraît prendre de plus en plus de place dans les déci-

sions futures, le Gouvernement semble nous dire : « Attention, tout ce qui est non contributif ne relèvera pas de la loi que vous aurez à examiner. »

Ainsi, ayons le courage de le dire, tout ce qui relèverait des dépenses auxquelles seraient affectées des recettes à caractère fiscal échapperait au Parlement, qui déciderait en revanche de tout ce qui relèverait du secteur contributif.

Il y a de quoi se demander si le Gouvernement a les idées claires concernant ce secteur contributif. Quel rôle souhaite-t-il voir jouer aux partenaires sociaux ?

Mes chers collègues, allons-nous annoncer aux partenaires sociaux que nous légiférerons pour régenter un secteur qui est alimenté par des cotisations sociales ?

Monsieur le garde des sceaux, au-delà de la petite « guéguerre » sur les recettes et les dépenses, nous avons besoin de connaître réellement ce que compte faire le Gouvernement en ce qui concerne le partenariat, le respect des organisations syndicales, le débat social dans ce pays.

Nous annoncerions aux organisations syndicales et au patronat qu'à partir de demain, nous allons nous mêler de leurs affaires en raison du devoir impératif, comme l'a dit Chamard. Je m'en rapporte à la déclaration que vous avez faite devant la commission des lois de faire respecter l'équilibre ?

Mes chers collègues, je pense que nous avons intérêt à nous demander, au moment où nous abordons ce premier article, sur quoi le Parlement va se prononcer et sur le rôle qu'on entend lui faire jouer.

Nous n'aurions rien à dire sur les dépenses qui ont été ou qui doivent être présentées devant le Parlement, comme c'est le cas de la CSG et du RDS, dont l'évolution fera l'objet d'un rapport annuel déposé devant l'Assemblée nationale ? Nous ne pourrions pas les examiner en même temps que la loi d'équilibre ? Or ce secteur relève véritablement de notre compétence. Et, dans le même temps, on tenterait de nous amener à jouer les gardes-chiourme pour ce qui relève des dépenses à caractère contributif ?

Monsieur le garde des sceaux, nous voici au cœur du sujet. Le Gouvernement entend-il réserver le « sale boulot » au Parlement, en lui faisant voter une enveloppe impérative dont il se servira lors de ses rencontres avec les organisations syndicales et les professionnels de santé pour leur faire accepter les augmentations de cotisations auxquelles ils devront se livrer ou les diminutions de remboursements auxquelles ils devront s'habituer ? Franchement, les députés du groupe socialiste vous l'ont dit hier, ce serait le pire des rôles qu'il ferait jouer au Parlement !

Mes chers collègues, je tiens à appeler votre attention sur ce point : dans cette séparation entre le secteur contributif et le secteur non contributif réside le cœur même de la contradiction dans laquelle le Gouvernement veut nous enfermer.

Deuxième point : nous nous rendons bien compte que, dans le cadre des propositions qui nous sont faites par le Gouvernement, se pose un problème de calendrier. J'ai constaté avec quelle modération le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales avait abordé la question de la mutualité sociale agricole. Mais comment imaginer que nous n'aurions pas à nous prononcer sur la MSA, dont certains financements ont un caractère fiscal ? Comment imaginer que des secteurs entiers, comme celui-ci, ne relèveraient pas de notre champ de compétence ?

Voilà le mécanisme que j'ai essayé de démontrer hier dans mon intervention et que notre collègue Nicole Catala a évoqué tout à l'heure. Le Parlement examinerait un texte préparé ailleurs qu'ici, selon un calendrier qui pose problème.

Monsieur le garde des sceaux, si nous acceptions de procéder à ce simple examen sans connaître précisément le rôle des partenaires sociaux, les modalités d'intervention de la Cour des comptes, sans savoir exactement quel comité de spécialistes pourra nous éclairer sur l'état sanitaire du pays, nous tomberions dans un piège. Et le rôle que vous nous proposez de jouer en matière de protection sociale nous serait reproché par tous ceux qui, dans nos circonscriptions, relèvent d'un régime de protection sociale.

Voilà, monsieur le président, ce que je tenais à dire sur cet article. Mais nous aurons l'occasion de revenir, à l'occasion de l'examen de certains amendements, sur le mécanisme qui est proposé aujourd'hui par le Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Xavier de Roux.

M. Xavier de Roux. Je ne comprends pas très bien – ou plutôt je comprends trop bien – le débat qu'essaie de relancer M. Bartolone.

En réalité, nous ne discutons pas aujourd'hui de la loi organique.

M. André Fanton. Exactement !

M. Xavier de Roux. Nous parlons simplement de la modification de l'article 34 de la Constitution, de façon que son champ d'application permette, justement, de légiférer sur une loi organique...

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.* Enfin du bon sens !

M. Xavier de Roux. ... définissant les conditions de maîtrise, de contrôle ou d'établissement du budget social de la nation.

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

M. le garde des sceaux. Très bien !

M. Xavier de Roux. Ce sera à la loi organique de décider, et donc à cette assemblée de délibérer sur la question.

M. André Fanton. Exact !

M. Xavier de Roux. On est en train d'embrouiller les choses et d'entraîner l'Assemblée nationale dans des discussions qui n'ont pas lieu d'être aujourd'hui.

M. André Fanton. Tout à fait !

M. Xavier de Roux. Nous avons été plusieurs à demander que la loi future permette d'examiner à la fois les recettes et les dépenses du budget social de la nation. Je crois que nous avons eu satisfaction puisque le Gouvernement a accepté la rédaction proposée par la commission des lois.

Un accord avec le Gouvernement est intervenu sur ce point. Maintenant, les choses sont claires. Elles seront peut-être plus difficiles lorsque nous discuterons de la loi organique.

M. Claude Bartolone. Le document est là !

M. Xavier de Roux. Ce n'est pas un projet de loi organique. C'est un simple document de travail. Je ne saurais parler d'un projet de loi qui n'est pas déposé.

M. Julien Dray. C'est un zombie !

M. Xavier de Roux. Pour l'instant, je considère, et je crois que tout le monde ici ne peut que considérer, qu'il n'existe pas pour le moment de projet de loi organique.

M. Julien Dray. Ce n'est pas ce que M. Mazeaud a dit ce matin !

M. André Fanton. Mais si !

M. Xavier de Roux. Soyons sérieux ; il n'y a pas pour l'instant de projet de loi organique !

M. Claude Bartolone. C'est un document interne au RPR !

M. Xavier de Roux. Il y a des thèmes de réflexion que nous connaissons tous et qu'il nous faudra étudier avant de légiférer. Nous sommes plusieurs à avoir des idées qui, je l'espère, deviendront majoritaires. Mais pour l'instant, ce n'est pas le lieu d'en débattre. C'est tout ce que je voulais dire. Nous sortons complètement du débat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Julien Dray. On verra la réalité après, voilà ce que vous demandez au Parlement !

M. André Fanton. Ne recommençons pas le débat général !

M. Julien Dray. Monsieur Fanton, vous êtes pressé ?

M. le président. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. La nécessité, mais aussi la difficulté de ce projet de révision constitutionnelle, viennent de ce que nous inventons une catégorie juridique nouvelle.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Absolu-ment !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Le président de la commission des lois a parlé de « normativité différée ».

M. Julien Dray. Eh oui !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. En cherchant un peu dans nos traditions juridiques, je parlerais plutôt de « directives », non pas au sens européen mais au sens du droit français : règles générales que le Gouvernement se donne dans l'examen des cas particuliers, auxquelles il peut déroger mais qu'il doit appliquer uniformément à tous. Je fais allusion à des jurisprudences administratives bien connues.

Ainsi, cette disposition nouvelle – la loi de financement de la sécurité sociale – est une sorte de directive que le Gouvernement se donnera à lui-même pour négocier avec les caisses, vis-à-vis du Parlement.

Telle est à mon avis l'unique portée contraignante de ce texte.

C'est pourquoi, et j'en appelle au Gouvernement, il convient de ne pas établir un rapprochement trop systématique avec la procédure et le fond des lois de finances. Car il y a une différence juridique énorme.

M. Marcel Porcher. Tout à fait !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Sans loi de finances, il n'y a ni autorisation de percevoir les ressources, ni autorisation d'engager les dépenses. Or supposons qu'une loi

de financement ou d'équilibre de la sécurité sociale ne soit pas votée, pour des raisons de délai, par exemple. Eh bien, les cotisations continueront à être perçues et les prestations à être servies. Ce qui signifie qu'entre les deux catégories de texte, les différences sont importantes.

Cette innovation, qui fonde la révision constitutionnelle, n'est pas forcément à proscrire. Une nouvelle catégorie juridique est créée. Il n'y a cependant pas lieu de s'en étonner. Car on ne peut pas à la fois demander le renforcement excessif des pouvoirs du Parlement et se plaindre que le paritarisme soit battu en brèche. C'est l'un ou l'autre. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Claude Bartolone. Eh voilà ! Signé Furax !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Pas du tout ! Et la solution d'équilibre, c'est justement celle qui nous est proposée.

M. Julien Dray. C'est ce qu'on dit depuis deux jours !

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

M. André Fanton. Monsieur le garde des sceaux, ne relançons pas le débat !

M. le garde des sceaux. Non, monsieur Fanton !

Monsieur le président, je vais essayer de dire comment le Gouvernement conçoit l'article 1^{er}, non pas tel qu'il a été déposé dans le projet de loi, mais tel que l'Assemblée va maintenant en discuter, à partir de l'amendement n° 13 rectifié de la commission des lois, dont j'accepte, je l'ai déjà dit, l'esprit et la rédaction.

Ayant exposé notre conception d'ensemble de cet article, effectivement décisif, du projet de loi constitutionnelle, l'avis que je donnerai sur les amendements et les sous-amendements pourra être lapidaire.

Par rapport au texte du Gouvernement, l'amendement n° 13 rectifié de la commission des lois comporte trois innovations dont la plus importante est bien entendu celle qui inclut dans le texte même de la Constitution les prévisions de recettes.

Mais il y a aussi l'introduction du pluriel défini au lieu du pluriel indéfini un moment envisagé, monsieur Cazin d'Honincthun.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. C'est vrai !

M. le garde des sceaux. Il y a enfin le changement de dénomination : « lois de financement » au lieu de « loi d'équilibre ».

Compte tenu du débat qui vient d'avoir lieu, je tiens à apporter des précisions sur les prévisions de recettes incluses dans le texte constitutionnel.

Ceux qui étaient ici en fin de matinée m'ont entendu le dire : les prévisions de recettes étaient dans notre esprit d'ores et déjà incluses dans la loi d'équilibre. L'avant-projet de loi organique, dont je vous ai donné quelques lignes ce matin, en fait foi. Il n'y a donc pas – et il n'y avait pas – entre la commission des lois ou la commission des affaires sociales et le Gouvernement de différence de fond.

Nous pensions qu'il n'était pas indispensable de le mentionner dans le texte constitutionnel. L'Assemblée a estimé que pour des raisons de compréhension – je dirais de pédagogie – il fallait évoquer les deux pôles de l'équilibre, c'est-à-dire les recettes et les dépenses. Le Gouvernement en est bien volontiers convenu.

L'important me paraît être de préciser quelles sont ces recettes et quel rôle elles jouent dans la loi d'équilibre.

Un tel rappel de la part du Gouvernement me paraît nécessaire, même si certains d'entre vous ont déjà apporté quelques éclaircissements dans le débat qui vient de s'ouvrir.

D'une part, le taux des cotisations sociales relève du règlement, et donc de la responsabilité du Gouvernement. D'autre part, il appartient à la loi de finances seule de voter les concours budgétaires et d'autoriser la perception des impositions affectées, quand bien même ces dernières peuvent être établies et modifiées par la loi ordinaire.

Les cotisations sociales seront donc mentionnées dans la loi d'équilibre sans que le Parlement puisse en modifier le taux. Elles figureront dans la loi d'équilibre, et c'est en ce sens que je comprends le verbe « retracer » qui a été employé par la commission des lois.

Les montants des concours budgétaires de l'Etat qui auront été retenus dans le projet de loi de finances seront mentionnés par la loi d'équilibre, puisque les deux textes seront discutés simultanément.

Enfin, les impositions affectées, qui doivent faire également l'objet d'une autorisation de perception dans la loi de finances, pourront être fixées, le cas échéant, dans leur assiette et dans leur taux dans la loi d'équilibre comme dans toute autre loi.

Voilà exactement ce que recouvre l'expression « prévisions de recettes » dans la loi d'équilibre de la sécurité sociale.

En résumé, deux catégories sont mentionnées et retracées dans la loi d'équilibre. Une troisième catégorie, celle des impositions affectées, a les caractéristiques suivantes : son taux est fixé par d'autres lois que la loi de finances – éventuellement la loi d'équilibre – mais sa perception est autorisée par la seule loi de finances.

Dans ces conditions, je me permets de dire à M. Bartolone que je n'ai pas très bien compris ce que signifiait son expression de « secteur contributif ».

M. Richard Cazenave. Lui non plus, il ne le sait pas !

M. le garde des sceaux. Toutes les recettes, je le répète, seront prises en considération dans la loi d'équilibre pour déterminer les conditions générales de l'équilibre financier et les objectifs des dépenses de santé.

J'ai déjà expliqué notre position sur ce sujet lors de mon intervention devant la commission des lois, qui a été reprise dans le rapport de Pierre Mazeaud. Mais puisque la question a été posée par deux ou trois d'entre vous, je souhaiterais préciser à nouveau quel est le caractère normatif des objectifs de dépenses.

Ces objectifs de dépenses – ou ces plafonds, puisqu'il s'agit de taux maximum – encadreront les conventions d'objectifs et de gestion qui seront conclues après l'adoption de la loi d'équilibre par le Gouvernement avec les caisses nationales et qui, par voie de conséquence, encadreront elles-mêmes les conventions avec les professions.

Les objectifs d'évolution des dépenses seront – c'est le terme que l'on emploie – « opposables » à ces professions. Et ils s'imposeront, bien entendu, au budget hospitalier.

M. Claude Bartolone. Quelle clarté !

M. le garde des sceaux. Ces objectifs de dépenses entraîneront la mise en jeu des mécanismes de régulation soit pour l'année suivante, soit pour l'année en cours. Ils s'appliqueront, en particulier, aux rémunérations soit par un mécanisme d'ajustement automatique collectif, soit sur le plan individuel par la mise en œuvre des bonnes pratiques médicales et du codage des actes.

Voilà exactement ce qu'il en est et cela sera naturellement précisé, noir sur blanc, dans l'ordonnance sur la maîtrise médicalisée des dépenses qui est actuellement préparée en concertation, en particulier, avec les professions de santé. Je crois qu'on ne peut pas être plus précis. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Jean-Claude Lefort. Sinon plus clair !

M. Claude Bartolone. On ne peut pas être plus clair, en effet !

M. le garde des sceaux. Que ceux qui, pour des raisons évidentes, ne veulent pas comprendre...

M. Marcel Porcher. Ils ne vous écoutent même pas !

M. le garde des sceaux. ... ni même écouter ! – ne comprennent pas, peu importe ! Ce que je dis ici...

M. Jean-Yves Chamard. Est parfaitement clair !

M. le garde des sceaux. ... qui est parfaitement clair et précis (*Rires sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste*) intéresse davantage ceux que vous avez prétendu défendre toute la matinée, messieurs de l'opposition, que vos ricanements !

S'agissant du singulier – « la loi d'équilibre » – pour nous, il s'agit d'un singulier générique, ce qui n'interdit pas qu'il y ait plusieurs lois d'équilibre. (*Rires sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Jean-Claude Lefort. Nous sommes sous la Coupole, monsieur le président !

M. le garde des sceaux. C'est d'ailleurs ainsi que l'on s'exprime en droit. Et si l'on a employé le pluriel pour les lois de finances, c'est que la Constitution en prévoit trois catégories : les lois de finances initiales, les lois de finances rectificatives et les lois de règlement.

M. Jean-Claude Lefort. C'est tout à fait clair !

M. le garde des sceaux. Cela dit, s'agissant de la loi d'équilibre de la sécurité sociale, monsieur le président de la commission des lois, j'accepte volontiers l'emploi du pluriel, pourvu qu'il soit défini, comme il l'est maintenant dans l'amendement n° 13 rectifié. En dépit de ce pluriel, le Gouvernement ayant l'initiative de la loi, si une loi de finances rectificative n'était pas nécessaire, il est évident qu'il n'en proposerait pas. On ne fait pas de lois pour le plaisir ! Mais, dans ces conditions, le pluriel ne présente aucune difficulté.

Quant à remplacer par le mot « financement » celui d'« équilibre », après l'avoir dit, hier, dans mon intervention liminaire, je répète que je suis prêt à accepter la nouvelle dénomination proposée par l'amendement n° 13 rectifié. Je tiens à préciser cependant – mais la discussion et la réponse que j'ai faite aux orateurs à la fin de la matinée l'ont déjà démontré – que la loi que nous nommerons « de financement », quand aura été voté l'amendement n° 13 rectifié, ne comportera pas que des dispositions financières. La lecture que je vous ai faite ce matin de l'avant-projet de loi organique et, surtout, ce qui est inscrit dans le présent projet montrent clairement que ladite loi ne porte pas seulement sur le financement au sens étroit de recettes ou au sens large de considérations financières, mais aussi sur les grands choix en matière de politique sanitaire et sociale que le Parlement devra désormais faire, c'est-à-dire les grandes orientations vers lesquelles on veut tendre : quel type de prévention, d'organisation hospitalière ou médicale ? Quelle part de la richesse nationale entend-on y affecter ?

M. Marcel Porcher. C'est l'essentiel !

M. le garde des sceaux. J'accepte donc le terme de « financement » à condition qu'il n'exclue pas tous les éléments qualitatifs qui devront être contenus dans la loi en question, éléments auxquels ont d'ailleurs fait référence les propos tenus ce matin aussi bien par les orateurs de l'opposition que par ceux de la majorité.

C'est pourquoi je serais tenté d'accepter le sous-amendement n° 53 déposé par le président de la commission des affaires sociales, M. Bruno Bourg-Broc, à l'amendement n° 13 rectifié. Car, en employant le mot d'« orientation », il exprime bien ce que je viens de dire. Mais je ne veux pas non plus créer de confusion avec la catégorie juridique des lois d'orientation, ni d'ambiguïté – ce qui risque d'être le cas si l'on emploie ces deux mots ensemble – par rapport à l'article 34 de la Constitution.

Aussi, je pense que vous pourriez en quelque sorte me faire crédit...

M. Jean-Claude Lefort. Non !

M. le garde des sceaux. ... en votant le texte avec les mots « loi de financement », étant entendu que celle-ci doit comporter aussi tous les éléments qualitatifs et toutes les orientations de politique sanitaire et sociale que je viens de décrire. Je n'aurais alors aucun état d'âme et je pourrais dire que « loi de financement » suffit, qu'on peut ne pas adopter le sous-amendement présenté par M. Bruno Bourg-Broc, qui nous donne la marche à suivre, et conserver l'amendement n° 13 rectifié en l'état, mais avec le sens que je viens de lui donner et que, je pense, la commission des lois veut aussi lui donner.

Telle est l'explication générale que je voulais fournir sur l'article 1^{er} tel qu'il est réécrit par l'amendement n° 13 rectifié dont nous allons discuter. Je me contenterai, sur les différents amendements et sous-amendements, d'en tirer les conclusions. Cette explication devrait être, monsieur le président, de nature à faciliter nos débats ultérieurs, mais surtout à répondre à bien des questions, sincères ou feintes, qui ont été posées depuis ce matin.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois, rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Monsieur le garde des sceaux, je dis oui à votre analyse de la loi de financement : elle comportera également les grands choix, évidemment ! C'est la raison pour laquelle la commission des lois s'est opposée, compte tenu de son ambiguïté, au sous-amendement visant à parler de loi de financement et d'orientation.

M. le président. MM. Gremetz, Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 42, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er}. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement va me permettre de donner ma lecture simplifiée de l'article 1^{er} qui nous est proposé.

Un équilibre s'était établi dans la gestion de la sécurité sociale entre les pouvoirs du législateur, ceux du Gouvernement et ceux des partenaires sociaux. Certes, il n'était pas satisfaisant, monsieur le garde des sceaux. Nous l'avons dit, il s'agit d'un faux paritarisme ; il faut donc le parfaire, il faut l'améliorer. Et nous proposerons des solutions pour cela.

Mais ce qui ressort de votre longue intervention, et plus encore de celles des intervenants des différents groupes de la majorité, c'est qu'au bout du compte, vous

allez rompre cet équilibre fragile – c'est là le fond du problème – en transférant au pouvoir politique l'essentiel des décisions. Or c'est ce que la commission Vedel voulait éviter, le considérant comme extrêmement dangereux.

Vous rompez les équilibres anciens, certains l'ont dit, tel M. Cazin d'Honinchtun, avec une très grande force : fini le paritarisme ! C'est le Parlement qui va décider de tout ! C'est l'étatisation !

Nous considérons, nous, au contraire, qu'il faut moderniser le paritarisme. Cela passe par un certain nombre d'exigences : le retour aux élections afin que les assurés puissent librement choisir leurs représentants, et le faire régulièrement tous les cinq ans – cela vaut pour la sécurité sociale et l'ensemble des instances de protection sociale ; une réforme des conseils qui assure la prépondérance des représentants salariés ; l'abrogation de toutes les dispositions qui entravent la liberté d'action des conseils d'administration et l'opposition à ce que le Gouvernement s'arroge de nouveaux droits au nom d'une fiscalisation et d'une budgétisation rampantes du financement ; le maintien et le développement de structures décentralisées au plus près de la population ; la mise en place à tous les niveaux de moyens de concertation avec l'ensemble des associations professionnelles intéressées et intervenant dans le domaine de la protection sociale ; enfin, des droits, pour les administrateurs afin qu'ils puissent assurer dans toute sa dimension leur mandat.

Pour ce qui est du Parlement, nous voulions qu'il examine plus à fond les problèmes de la protection sociale, nous pourrions suivre la commission Vedel qui propose d'ajouter un article 47-1 à la Constitution, conférant au Parlement des pouvoirs de délibération sur les objectifs des régimes de protection sociale. On l'a cité tant de fois dans cet hémicycle depuis hier qu'il est inutile que je le relise.

Il y avait là des solutions aux problèmes de faux équilibre ou de faux paritarisme qui se posent actuellement et pour aboutir au véritable équilibre dont nous avons besoin.

Il s'agit bien d'une loi d'étatisation dont les conséquences seront considérables dès aujourd'hui et qui, pour demain, annoncent bien des dérives. N'avez-vous pas entendu certains membres de votre majorité qui veulent aller au-delà de ce que vous proposez vous-même ? Ne s'engage-t-on pas dans des voies qui mènent à la maîtrise par le Parlement des restrictions de la politique de santé ? En vérité, le Gouvernement veut faire jouer au Parlement le rôle d'alibi pour imposer sa politique d'austérité aux familles et aux malades.

Je ne suis pas étonné que le Gouvernement ait plié aussi facilement. M. Toubon est venu dire en commission des lois : les recettes, on n'y touche pas ! Il y a, d'un côté, la partie assurancielle et, de l'autre, celle issue du pouvoir législatif.

M. le garde des sceaux. C'est ce que je viens de dire !

M. Jacques Brunhes. On les mettra dans une annexe mais on n'y touche pas, vient-il encore de confirmer !

Puis, il y eu pression de la part des parlementaires de la majorité qui ont proposé d'inclure dans la loi les recettes. Et le Gouvernement cède avec une facilité remarquable. C'est que cela lui convient d'une certaine manière. Ce que craint le Gouvernement, en effet, ce n'est pas sa majorité, mais les partenaires sociaux.

M. le président. Il faudrait conclure, monsieur Brunhes !

M. Jacques Brunhes. Reconnaissez, monsieur le président, que je ne suis pas intervenu sur l'article, alors que j'aurais pu le faire.

M. le président. Vous avez trop d'expérience pour ignorer le règlement !

M. Jacques Brunhes. Une minute encore !

Monsieur le garde des sceaux, hier, vous craigniez, les partenaires sociaux. Aujourd'hui, vous cédez à la pression de votre majorité, sur une loi qui, après tout, soit n'apporte rien à la situation actuelle, soit l'aggrave d'une manière considérable. Je prétends, moi, qu'elle l'aggrave. C'est la voie du pire que vous avez choisie, et elle est très dangereuse pour l'équilibre de notre politique de protection sociale, dangereuse surtout pour aujourd'hui, mais aussi pour l'avenir.

C'est la raison pour laquelle il faut revenir à notre protection sociale paritaire, avec l'équilibre existant aujourd'hui, amélioré ...

M. le président. Chacun a compris !

M. Jacques Brunhes. ... en supprimant l'article 1^{er}.

M. le président. Merci, monsieur Brunhes !

Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission est contre l'amendement de suppression. C'est le débat fondamental de l'article 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 42. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 1^{er} :

« Avant l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de forme. Alors que le Gouvernement envisageait de placer l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle avant le dernier alinéa de l'article 34, la commission des lois a pensé qu'il était préférable de le mettre avant l'avant-dernier alinéa, c'est-à-dire tout de suite après l'alinéa concernant les lois de finances et avant l'alinéa concernant les lois de programme.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. L'emplacement est meilleur en effet ; en outre, cela se lit beaucoup mieux. Pierre Mazeaud, François Mauriac, même combat ! *(Sourires.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Nous arrivons à deux amendements pouvant être soumis à une discussion commune, les amendements n°s 13 rectifié et 29.

L'amendement n° 13 rectifié, présenté par M. Mazeaud, rapporteur, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 1^{er} :

« 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. »

L'amendement n° 29, présenté par MM. Floch, Glavany, Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 1^{er} :

« Les lois d'équilibre de la sécurité sociale déterminent les objectifs de la nation en matière de protection sociale, notamment de santé publique, et les conséquences financières qui en découlent, dans les conditions prévues par une loi organique. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 13 rectifié.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Les longues explications fournies par M. le ministre sur l'article 1^{er} vont me permettre d'être bref.

La commission des lois a d'abord jugé préférable de changer la dénomination et de substituer à celle de loi d'équilibre celle de loi de financement de la sécurité sociale. J'ai déjà répondu à M. le garde des sceaux que nous étions d'accord sur le sens à donner à cette expression et que nous y incluons naturellement les grands choix, notamment en matière hospitalière. Nous préférons aussi cette rédaction pour des raisons de forme car « la loi d'équilibre fixe l'équilibre », formule quelque peu redondante, ne nous paraît pas la meilleure.

Nous avons privilégié le pluriel ; je reconnais que le singulier pouvait permettre la même interprétation. Cela dit, si je me réfère à votre explication, monsieur le garde des sceaux, il existe effectivement trois catégories de lois de finances, dont les lois de finances rectificatives. C'est justement ce à quoi nous avons pensé et, par similitude de forme, je vous l'accorde, bien que vous nous ayez répété qu'il ne fallait pas confondre lois de finances et loi de financement de la sécurité sociale, nous avons pensé appeler l'attention sur l'éventualité de lois de financement rectificatives, éventualité qui m'apparaît d'ailleurs comme une certitude eu égard aux problèmes qui se posent.

Le dernier point porte sur l'introduction dans l'article 1^{er} de la notion de recettes. Il a donné lieu à un débat fort long à la commission des lois, débat auquel il a été fait référence au cours de la journée d'hier et la matinée d'aujourd'hui.

Telles sont les modifications que nous avons pensé devoir apporter. Il s'agit là du problème essentiel défini par l'article 1^{er}. Je souhaite qu'après avoir étudié les sous-amendements tout récemment soumis, ce matin même, à la commission des lois, l'Assemblée vote cette disposition.

M. le président. La parole est à M. Jean Glavany, pour défendre l'amendement n° 29.

M. Jean Glavany. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} que propose notre amendement n° 29 s'inscrit évidemment dans une logique différente de celle que vient d'exposer le président de la commission des lois.

Soit dit en passant, le seul fait que nous proposons une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} montre bien, contrairement à ce qu'on a prétendu pendant ces deux jours, que nous ne sommes pas opposés à des lois concernant la sécurité sociale et donc à la saisine du Parlement sur ce sujet. Cela nous paraît souhaitable, nécessaire, et nous le disons depuis des années, il faut que le Parlement

se saisisse annuellement et il faut, pour cela, une révision de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Mais toute la différence entre nos approches – pardonnez-moi, monsieur le président de la commission des lois, qui êtes un juriste ô combien éminent – tient au fait que vous venez de nous décrire une démarche purement financière.

Je sais bien que, quand on parle d'équilibre, il ne peut être que financier, monsieur le garde des sceaux. Je ne suis pas aussi demeuré que vous voulez bien le penser !

Le problème est de savoir si on pose l'équilibre financier comme un préalable à tout, ou si, comme nous le proposons, on définit d'abord les objectifs de protection sociale, et notamment les grands objectifs de santé publique. C'est la démarche inverse.

Pour notre part, nous souhaitons que le Parlement soit saisi chaque année des grands objectifs de protection sociale en particulier de santé publique, et qu'il découle de ce choix éminemment politique un certain nombre de conséquences financières.

Si nous proposons une rédaction en ce sens, c'est parce que ce qui va sans dire va mieux en le disant. Il est tout de même curieux que, chaque fois que vous parlez des objectifs de ce texte, vous voyiez bien qu'il y a un manque, et vous précisiez que la loi doit aussi parler des objectifs de santé publique et de protection sociale. D'ailleurs, vous venez de le souligner encore dans votre longue explication sur l'article 1^{er}. Je ne vois pas pourquoi, si vous acceptez cette idée, vous ne l'inscrivez pas dans ce texte constitutionnel.

Vous nous répondez que ce sera dans la loi organique. Je ne veux pas revenir sur ce débat qui a valu hier une mise au point solennelle du président de l'Assemblée nationale. Il nous a expliqué qu'il ne pouvait pas y avoir de projet de loi organique dans l'état actuel de nos travaux, puisque le Parlement n'était pas allé au bout de son travail de révision constitutionnelle et qu'il n'existait donc aucun texte. Il reste que ce matin, le président de la commission des lois a insisté auprès du garde des sceaux pour que l'avant-projet nous soit diffusé, car il est de coutume dans les débats constitutionnels que l'on soit informé d'une manière concomitante. Nous l'avons donc depuis quelques quarts d'heures.

Pourquoi un objectif qui semble apparaître dans la loi organique, ne serait-il pas mentionné dans la loi constitutionnelle ? Pourquoi ne parlerait-on que d'équilibre financier ?

D'une certaine manière, on devrait faire l'inverse. La Constitution n'a pas forcément besoin de se poser le problème de tous les équilibres financiers, qui s'imposent à tout bon gestionnaire, qu'il soit celui des caisses, d'un gouvernement ou d'une collectivité locale.

En revanche, étendre le domaine de la loi aux grands objectifs de la protection sociale et de la santé publique nous paraît beaucoup plus important et beaucoup plus nécessaire. Voilà pourquoi nous proposons cet amendement n° 29.

Il est d'essence complètement différente de la rédaction proposée par le président de la commission des lois, qui s'inscrit dans une logique *grosso modo* équivalente à celle du Gouvernement, même si, j'en conviens, il impose un cadre beaucoup plus draconien et contraignant encore, qui fait que l'on aboutira, les longues explications du garde des sceaux le montrent bien, à un monstre juridique et pratiquement ingouvernable, comme beaucoup semblent le deviner aujourd'hui.

Nous préférerions donc de loin que le Parlement se saisisse des grands objectifs de protection sociale et de santé publique plutôt que de s'inscrire seulement dans une logique financière qui, pour toutes les raisons qui ont été exposées par d'autres orateurs nous paraît à bien des égards non seulement réductrice, mais éminemment dangereuse.

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. Je m'exprimerai sur trois mots : « recettes », « les » et « financement ».

La commission des finances a préféré s'en tenir au texte initial du Gouvernement et je vais en expliquer les raisons.

Les mots « prévisions de recettes » lui paraissent superfétatoires parce qu'elles sont incluses dans « les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel ». En réalité, la commission des finances aurait eu tendance à supprimer les mots : « en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses », car, curieusement, c'est l'ajout de ces mots qui a lancé tout le débat sur les recettes. C'est un faux débat, mes chers collègues ! Les recettes sont évidemment incluses dans les conditions générales de l'équilibre financier.

M. le garde des sceaux. Evidemment !

M. Jean Glavany. Cela va mieux en le disant !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. De ce point de vue, la commission des finances avait le même raisonnement que le Gouvernement.

Par ailleurs, nous n'avons pas été favorables à l'emploi du pluriel : « les lois ». Nous y avons vu le risque de collectifs, c'est-à-dire d'une approche comptable de la loi d'équilibre de la sécurité sociale, alors que, dans notre esprit, nous voulions en faire un temps fort, annuel, pédagogique à l'égard de l'opinion sur les grands problèmes de la sécurité sociale. Nous craignons que ne soient perdus de vue ces grandes orientations et ces grands choix, que nous n'ayons plus sur la durée qu'une approche comptable et que, à chaque nouvelle prévision de croissance ou modification d'indice, comme on le fait pour la loi de finances par le moyen des collectifs, on nous explique que cela a des conséquences sur les lois d'équilibre social et qu'en fait, comme cela a été le cas l'année dernière pour les lois de finances, nous ayons un, deux, trois collectifs « sociaux », ce qui ferait perdre toute lisibilité à la loi d'équilibre et aux grands choix qu'aurait faits le Parlement.

M. Jacques Brunhes. Eh oui !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Nous ne sommes donc pas favorables au pluriel. Nous préférons le singulier, d'autant que la commission des finances a eu, là encore, la même interprétation du texte que le Gouvernement. « La loi d'équilibre » est un terme générique qui permet, en cas exceptionnel – changement de président de la République, cataclysme dans les recettes ou que sais-je encore – s'il y a des modifications, de les traduire dans une nouvelle loi d'équilibre. Mais cela doit rester exceptionnel. Le caractère annuel, solennel, permettant toute lisibilité, que nous voulions donner à la loi était maintenu et, me semble-t-il, mieux cerné dans le texte initial du Gouvernement.

Je voudrais enfin m'exprimer sur le mot « financement ». La commission des finances n'a pas examiné l'amendement n° 13 rectifié, mais je crois pouvoir dire

que, si elle avait été consultée, elle n'aurait pas été favorable à l'introduction de ce mot, pour au moins trois raisons.

Premièrement, il y a quelque contradiction à vouloir mettre l'accent sur les dépenses, ce qui a lancé tout le débat sur les recettes, et à utiliser le mot « financement ». Le financement, ce sont essentiellement des recettes et, du coup, on perd la notion de dépenses. C'est curieux ! Il y a une contradiction que j'ai du mal à m'expliquer. C'est une première raison sémantique importante, mais pas seulement sémantique.

Deuxièmement, monsieur le garde des sceaux, les mots ont un sens. Financement, cela veut dire financement, cela ne veut pas dire toute une série d'autres choses.

De toute façon, la commission des finances n'était pas favorable à l'introduction d'un grand nombre de dispositions dans cette loi d'équilibre, pour éviter précisément qu'elle soit une loi fourre-tout, qu'elle ne soit pas lisible, que les grands choix n'en soient pas clairs pour l'opinion et que, sous ce prétexte, on fasse en réalité un DDOS, un texte portant diverses dispositions d'ordre social, et qu'on ouvre la boîte de Pandore de toutes les modifications possibles de notre droit social et du code de la sécurité sociale, en embrouillant et compliquant le débat. Et si l'on suivait le Gouvernement, ce qu'à Dieu ne plaise – j'espère que nous réglerons cela dans la loi organique – et si le débat avait lieu à la session d'automne, le Parlement serait complètement encombré et le dispositif serait ingérable.

La conséquence, c'est que le Gouvernement nous dira que tout cela est tellement compliqué qu'on ne peut toucher à rien, et il appliquera le 49-3 chaque année. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Jean Glavany. C'est une excellente intervention !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. C'est une conséquence quasiment logique.

M. le président. Il me semble que nous sommes là dans un domaine qui n'a pas été examiné par la commission des finances et sur lequel vous pourriez être plus elliptique, monsieur le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Je n'ai pas terminé, monsieur le président.

M. le président. Vous vous exprimez à titre personnel. Vous pourriez peut-être le faire plus brièvement de manière que je puisse continuer la ronde.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Je soulève des points importants.

M. le président. Certainement. Vous les aviez d'ailleurs déjà soulevés pendant la discussion générale.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Je ne me suis pas exprimé abondamment jusqu'à maintenant.

M. le président. Je souhaite, avec votre permission, monsieur le rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan que le débat avance. Alors, ayez l'obligeance de bien vouloir être bref et de conclure votre intervention.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. Je terminerai par deux brèves remarques, monsieur le président.

Premièrement, on parle de loi de financement, mais un financement n'est pas nécessairement équilibré. Il y a une contradiction. Or, précisément, nous voulions établir un équilibre d'ensemble.

Deuxièmement, je considère que le texte qui nous est proposé est un alourdissement inutile de la Constitution et qu'il dénature un texte qui, dans l'ensemble, était bien rédigé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 29 ? Défavorable, je suppose ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Défavorable, en effet.

M. le président. (*Sourires*)...

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 13 rectifié et 29 ?

M. le garde des sceaux. Je suis favorable à l'amendement n° 13 rectifié pour les raisons que j'ai longuement exposées tout à l'heure et défavorable à l'amendement n° 29 pour les mêmes raisons.

Je voudrais simplement ajouter une précision.

Il est dit dans l'amendement n° 13 rectifié : « compte tenu des prévisions des recettes qu'elles retracent ». Il faut bien comprendre que les objectifs de dépenses sont fixés compte tenu notamment des prévisions de recettes, mais bien entendu aussi en application des grands objectifs, des grands choix – je fais référence ici à l'intervention de M. Glavany. Il est clair que les conditions générales de l'équilibre, c'est, au-delà du seul équilibre entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des choix. Ce n'est pas limité à des notions comptables. « Compte tenu » ne signifie pas « en fonction ». Ce n'est pas une équation.

M. Jean-Claude Lefort. Nous voici à l'Académie française !

M. le garde des sceaux. On prend en considération les prévisions de recettes, mais également et d'abord les grands objectifs de la politique sanitaire et sociale.

M. le président. Sur l'amendement n° 13 rectifié, je suis saisi de plusieurs sous-amendements.

Le sous-amendement n° 53, présenté par M. Bourg-Broc, est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, après les mots : "Les lois", insérer les mots : "d'orientation et". »

La parole est à M. Bruno Bourg-Broc.

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis. J'ai déposé ce sous-amendement à titre personnel et j'ai cru un instant, en entendant M. le garde des sceaux, qu'il le soutenait.

Comme il nous l'a expliqué ce matin, la discussion de la loi de financement doit être l'occasion d'un débat sur les perspectives, les objectifs de la protection sociale. J'aurais donc préféré que l'on ajoute « d'orientation », car il s'agit bien de cela, en fait.

Ce sous-amendement rejoint d'ailleurs une autre modification que je proposerai dans un instant, qui consiste à introduire dans le champ de la loi des dispositions législatives pouvant contribuer à l'équilibre.

Cela dit, compte tenu des explications données par M. le garde des sceaux et par M. le président de la commission des lois sur l'ambiguïté qui pourrait résulter de l'introduction des mots « et d'orientation », je préfère retirer mon sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 53 est retiré.

Le sous-amendement n° 57, présenté par M. de Courson, est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, substituer aux mots : "de la sécurité sociale", les mots : "des organismes de protection sociale légalement obligatoires". »

La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Ce sous-amendement a pour objet de poser le problème du périmètre de la loi d'équilibre. En effet, la sécurité sociale n'existe pas en tant que telle. Ce qui existe, c'est un ensemble d'organismes de protection sociale légalement obligatoires et d'autres qui ne le sont pas.

Le Gouvernement pourrait-il nous dire s'il envisage, par exemple, d'inclure dans la loi d'équilibre les régimes de retraite complémentaire ou le régime de l'UNEDIC ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission n'a pas été saisie de ce sous-amendement, mais je dirai à titre personnel que la notion de sécurité sociale est déjà définie dans l'article 34 de la Constitution. Ce n'est donc pas la peine de revenir sur ce point. C'est à la loi organique qu'il reviendra de préciser le champ de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Il y a deux sortes de régimes légalement obligatoires, les régimes de base et les régimes complémentaires. Comme c'est le cas déjà aujourd'hui avec la loi de 1994, et comme nous souhaitons que ce le soit dans la loi de financement, ce dont doit s'occuper le Parlement, ce sont les régimes de base. Dans la mesure où le sous-amendement de M. de Courson comprend aussi les régimes complémentaires, j'y suis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Bruno Bourg-Broc, contre le sous-amendement.

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis. Je suis contre ce sous-amendement, sensiblement pour les mêmes raisons.

Le « périmètre » de la sécurité sociale ne me semble pas relever de la Constitution, mais simplement de la loi ordinaire.

Par ailleurs, il y aurait une ambiguïté puisqu'il y aurait, comme vient de le rappeler M. le garde des sceaux, exclusion des régimes conventionnels obligatoires comme ceux qui concernent les travailleurs indépendants.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 57.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le sous-amendement n° 46, présenté par M. Brunhes, M. Gremetz et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, après le mot : "déterminent", insérer les mots : "dans le respect du paritarisme et en fonction des besoins reconnus". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Nous avons déjà évoqué cette question dans la discussion générale et je n'insisterai pas. Simplement, je fais constater à l'Assemblée que, si nous adoptions l'article tel qu'il est rédigé, cela conduirait à inscrire dans notre loi fondamentale que le but ultime de la sécurité sociale est l'équilibre financier.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Jacques Brunhes. Nous avons souligné tout à l'heure que c'était un peu court, et même dangereux, et qu'il fallait naturellement rajouter la notion de besoins.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Défavorable. L'institution des lois de financement ne remet pas en cause le paritarisme dans la gestion même des caisses, ni le souci de satisfaire les besoins des assurés.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Je suis défavorable à ce sous-amendement.

Premièrement, cette loi constitutionnelle a simplement pour but de modifier les rapports entre le Parlement et le Gouvernement et en aucune façon les rapports entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

Deuxièmement, je ne vois pas du tout comment on peut définir les besoins reconnus. De toute façon, les conditions générales de l'équilibre comprennent toute une série d'éléments, d'orientations, d'analyses et de prévisions parmi lesquels pourront se trouver, naturellement, les besoins reconnus tels que le Parlement voudra les définir.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 46.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le sous-amendement n° 47, présenté par M. Brunhes, M. Gremetz et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, substituer aux mots : "équilibre financier", les mots : "évolution financière". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Je n'ai pas besoin d'insister car ce sous-amendement s'explique par sa rédaction même.

Cela dit, monsieur le garde des sceaux, il est tout de même étrange que, dans la Constitution, nous n'abordions les problèmes de la sécurité sociale qu'en termes d'équilibre. C'est particulièrement regrettable.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement n'est pas favorable à ce sous-amendement.

Remplacer « équilibre » par « évolution » me paraît un peu inquiétant quand on sait vers quoi tend actuellement la situation financière de la sécurité sociale.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 47.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de sept sous-amendements, nos 52, 37, 54, 36, 58, 55 et 56, pouvant être soumis à une discussion commune.

Le sous-amendement n° 52, présenté par M. Bourg-Broc, est ainsi rédigé :

« Après le mot : "fixent", rédiger ainsi la fin de l'amendement n° 13 rectifié : "ses objectifs de dépenses dans les conditions prévues par une loi organique. Elles peuvent comporter des dispositions législatives nécessaires à la réalisation de l'équilibre". »

Le sous-amendement n° 37, présenté par M. Fanton, est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, substituer aux mots : "compte tenu des prévisions de recettes qu'elles retracent, fixent ses objectifs de dépenses", les mots : "fixent ses objectifs de dépenses au regard des prévisions de recettes". »

Le sous-amendement n° 54, présenté par M. Béteille, est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, substituer aux mots : "des prévisions de recettes qu'elles retracent", les mots : "de leurs prévisions de recettes". »

Le sous-amendement n° 36, présenté par Mme Nicole Catala, est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'amendement n° 13 rectifié, substituer aux mots : "retracent", le mot : "énoncent". »

Les sous-amendements n°s 58, 55 et 56 sont présentés par M. Chamard.

Le sous-amendement n° 58 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, après le mot : "retracent", insérer les mots : "et des objectifs de santé publique qu'elles retiennent". »

Le sous-amendement n° 55 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13 rectifié, après le mot : "fixent", insérer les mots : "le montant des impositions de toutes natures affectées à son financement, ainsi que". »

Le sous-amendement n° 56 est ainsi rédigé :

« A la fin de l'amendement n° 13 rectifié, supprimer les mots : "et sous les réserves". »

La parole est à M. Bruno Bourg-Broc, pour soutenir le sous-amendement n° 52.

M. Bruno Bourg-Broc, *président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis*. Comme je viens de l'indiquer en défendant mon précédent sous-amendement, il me semble que ces lois de financement doivent pouvoir inclure des dispositions législatives affectant l'équilibre, pour trois raisons essentielles.

D'abord, il est indispensable, mais je crois que notre débat l'a montré, que la loi soit l'objet d'un débat global des conditions de l'équilibre. Il est donc nécessaire qu'à cette occasion soient traitées des dispositions relatives à l'équilibre qui pourraient affecter les cotisations ou les prestations.

Ensuite, et je ne suis pas d'accord avec l'analyse qu'a faite M. Delalande tout à l'heure, il me semble que, à travers ce débat marqué par l'annualité, rationaliser le débat législatif et diminuer le flux des DMOS, qui ressemblent à un tonneau des Danaïdes, serait une très bonne chose. Ce sous-amendement répond donc à un souci de cohérence et de simplification législative.

Enfin, il ne me paraît pas possible de s'en remettre à la loi organique pour définir les grandes lignes du contenu des lois d'équilibre. Au contraire, cette loi organique doit plutôt interdire qu'élargir.

Toutes ces raisons fortes militent pour que la référence que je propose soit introduite à la fin de l'amendement n° 13 rectifié de la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Défavorable. La commission considère en effet qu'il ne faut pas surcharger le texte constitutionnel.

M. André Fanton. Très juste !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Il est bien évident que, en déterminant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité

sociale, les lois de financement pourront comporter des dispositions législatives nécessaires à la réalisation de cet équilibre.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Sur le fond, je suis complètement d'accord avec M. Bourg-Broc. A tel point que, ce matin, lorsque j'ai donné connaissance des grandes lignes de l'avant-projet de loi organique, j'ai utilisé une expression identique à celle qu'il vient d'employer. Donc, ce qu'il souhaite sera retenu dans la loi organique et fera partie du contenu des lois de financement.

Cela dit, je pense qu'une telle disposition ne doit pas être inscrit dans la Constitution, d'autant que le sous-amendement de M. Bourg-Broc propose de supprimer l'expression « et sous les réserves », qui permet justement de fixer un certain nombre de règles de procédure dans la loi organique.

En résumé : un, c'est ce qu'il faut faire ; deux, cela sera prévu dans la loi organique ; trois, il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans la Constitution pour toutes les raisons qui ont été énoncées par le président Mazeaud.

D'une certaine façon, j'aurais tendance à m'en remettre à la sagesse de l'assemblée dans la mesure où ce sous-amendement ne tend pas à créer de dispositions contraires à ce que nous souhaitons. Toutefois, étant donné qu'il créerait une sorte de déséquilibre dans le texte, je crois qu'il ne serait pas bon de l'adopter.

M. le président. Est-ce à dire que vous êtes contre, monsieur le garde des sceaux, ou vous en remettez-vous à la sagesse de l'Assemblée ?

M. le garde des sceaux. Je suis contre !

M. le président. La parole est à M. André Fanton, pour soutenir le sous-amendement n° 37.

M. André Fanton. La discussion qui vient d'avoir lieu explique la raison pour laquelle j'ai déposé un tel sous-amendement. Nous sommes en train de rédiger non la loi organique, mais un alinéa s'insérant dans l'article 34 de la Constitution de la République, article qui, je le rappelle, a réglé en trois lignes la question des lois de finances de la République !

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

M. André Fanton. Chaque fois que l'on veut ajouter des détails, on sort du cadre de la réforme de la Constitution.

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

M. André Fanton. La loi organique contiendra tout ce dont nous parlons depuis un moment et qui fait l'objet de nombre des sous-amendements déposés sur ce texte. C'est la raison pour laquelle je souhaite qu'on ne maintienne pas dans l'amendement n° 13 rectifié, une expression qui me paraît dangereuse sur le plan de l'interprétation constitutionnelle, je veux parler de l'expression « qu'elles retracent ». En effet, selon les interlocuteurs auxquels on a affaire, ces trois mots peuvent avoir une signification purement comptable ou une signification littéraire. Selon l'interprétation qui en sera faite, on risque d'avoir quelques mécomptes.

Qu'un article de la loi organique énonce que « les prévisions de recettes sont retracées », c'est logique. Mais faire figurer cette précision dans la Constitution, c'est

courir le risque d'entrer dans un système consistant à rajouter toute une série d'autres précisions. Sans parler du style auquel il nous arrive, les uns et les autres, d'être attachés.

Ce sous-amendement a donc pour principale ambition, je le dis sans fausse honte, de supprimer les trois mots « qu'elles retracent ».

M. le président. La parole est à M. Raoul Béteille, pour soutenir le sous-amendement n° 54.

M. Raoul Béteille. Par ce sous-amendement, je propose de contourner d'une autre façon la difficulté que fait naître la présence, dans le texte de l'amendement n° 13 rectifié, des mots « qu'elles retracent ».

Des gens très savants vous diront qu'il faut écrire « qu'elles énoncent », d'autres vous diront encore autre chose. Pour ma part, je vous propose simplement, tout en gardant l'ablatif absolu « compte tenu des prévisions de recettes » – il faut bien marquer le fait que les lois de financement sont impliquées dans les recettes ; cela a peut-être une importance au point de vue constitutionnel, si vous voyez ce que je veux dire,...

M. le garde des sceaux. Absolument !

M. Raoul Béteille. ... d'introduire le possessif dans cette expression, qui deviendrait alors : « compte tenu de leurs prévisions de recettes ». En français, le possessif a une grande élégance et une grande signification.

« Leur prévisions de recettes », ce sont les prévisions de recettes des lois de financement, soit qu'elles les retracent, soit qu'elles les énoncent, soit qu'elles les murmurent, soit qu'elles les susurrent ou qu'elles les proclament. (*Souffrir.*)

M. André Fanton. « Qu'elles susurrent », cela aurait été intéressant !

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala, pour soutenir le sous-amendement n° 36.

Mme Nicole Catala. Nous avons été plusieurs à considérer que le verbe retracer n'était pas adapté car il évoque la comptabilité de recettes déjà acquises et non pas des prévisions de recettes. C'est pour cela que, très modestement, j'avais proposé de lui substituer le verbe énoncer. Mais je suis prête à me rallier à la rédaction de M. Béteille ou à celle de M. Fanton, ayant été sensible aux objections avancées par notre collègue.

M. le président. Pouvez-vous le faire dès à présent, madame Catala ?

Mme Nicole Catala. Oui, monsieur le président. Je me rallie à l'amendement de M. Béteille.

M. André Fanton. Moi aussi, monsieur le président.

M. le président. Les sous-amendements n° 37 de M. Fanton et n° 36 de Mme Catala sont retirés au profit du sous-amendement n° 54 de M. Béteille.

La parole est à M. Jean-Yves Chamard, pour soutenir les sous-amendements n° 58, 55 et 56.

M. Jean-Yves Chamard. J'ai bien entendu ce qu'a dit M. André Fanton et si M. le garde des sceaux nous explique tout à l'heure que telle ou telle de mes propositions pourra figurer dans la loi organique, je serai prêt à retirer mes sous-amendements.

Le sous-amendement n° 58 reprend ce qu'a dit le garde des sceaux et, d'une certaine manière, relève du même esprit que l'amendement de M. Glavany, sauf que notre collègue met un ordre logique entre deux éléments qui, à mon avis, sont un point de rencontre.

La loi de financement, c'est la rencontre, le point de jonction de la volonté de la représentation nationale d'affecter une part des prélèvements obligatoires à l'assurance maladie et d'objectifs qu'elle se fixe en termes de santé publique. Mais aucun de ces éléments ne l'emporte sur l'autre, ni le financement qui impliquerait strictement des choix de santé publique, ni les choix de santé publique qui impliqueraient des financements.

Pour être clair, je dirai que si l'on découvrait le vaccin contre le sida, il est bien évident que nous adapterions les recettes pour que les dépenses puissent prendre en compte cette avancée considérable en termes de santé publique.

Mon sous-amendement n° 58 précise donc que l'équilibre financier sera déterminé compte tenu à la fois des prévisions de recettes que retracent les lois de financement et des objectifs de santé publique qu'elles retiennent.

Mon sous-amendement n° 55 est d'une autre nature. Il prévoit que, désormais, l'établissement et la modification des recettes de toutes natures, notamment la CSG, relèvent exclusivement des lois de financement, leur donnant ainsi un véritable rôle de levier en matière de recettes.

Mon sous-amendement n° 56 tend à supprimer dans l'amendement n° 13 rectifié l'expression « et sous les réserves », qui laisse supposer que la future loi organique pourrait contenir des réserves par rapport à la disposition constitutionnelle que nous sommes en train d'établir. Monsieur le garde des sceaux, que signifie l'expression : « et sous les réserves » ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 54 de M. Béteille ainsi que sur les sous-amendements n° 58, 55 et 56 de M. Chamard ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Le sous-amendement n° 54 de M. Béteille a été voté par la commission des lois.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 58 de M. Chamard, la commission des lois n'a pas été saisie. A titre personnel, j'y suis défavorable dans la mesure où, comme je l'ai dit précédemment, il n'y a pas lieu de surcharger le texte constitutionnel. De surcroît, il est évident que les lois de financement comporteront l'approbation d'objectifs de santé publique.

S'agissant du sous-amendement n° 55, la commission n'en a pas non plus été saisie. Mais je note que s'il était adopté, le montant des impositions de toutes natures affectées au financement de la sécurité sociale ne pourrait être fixé que dans le cadre d'une loi de financement, à supposer d'ailleurs que l'on puisse fixer le montant d'un impôt – en fait, on en détermine le taux et l'assiette. A titre personnel, je suis défavorable à ce sous-amendement, compte tenu de la rigidité excessive qu'il introduirait dans le texte.

Quant au sous-amendement n° 56, il a été repoussé par la commission qui a considéré qu'il était nécessaire de conserver l'analogie avec ce qui est prévu à l'article 34 de la Constitution pour les lois de finances.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces quatre sous-amendements ?

M. le garde des sceaux. Je suis très favorable au sous-amendement n° 54 de M. Béteille pour toutes les raisons exposées par son auteur.

Je suis défavorable au sous-amendement n° 58 de M. Chamard pour une raison simple : il est inutile de surcharger le texte. D'autant que, comme je l'ai dit

maintes fois depuis ce matin et encore tout à l'heure lorsque s'est ouverte la discussion sur l'article 1^{er}, les objectifs de santé font indiscutablement partie des conditions générales : ce que j'ai lu de l'avant-projet de loi organique en apporte la démonstration très claire.

Pour ce qui est du sous-amendement n° 55, il créerait, en réservant aux lois de financement l'exclusivité de la fixation du taux et de l'assiette des impositions de toutes natures, une rigidité qui n'est pas bonne. Je n'y suis donc pas favorable.

Enfin, s'agissant du sous-amendement n° 56, je signale à M. Chamard que l'expression « et sous les réserves » signifie que, comme pour les lois de finances, la loi organique pourra fixer une procédure d'examen dérogatoire. Si l'on supprimait cette expression, cela enfermerait la procédure de la loi d'équilibre dans une sorte de carcan qui gênerait beaucoup le Parlement. Par conséquent, je ne suis pas favorable au sous-amendement n° 56.

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Je retire mon sous-amendement n° 58, compte tenu de ce que vient de dire M. le garde des sceaux. Mais il faut qu'il soit bien clair entre nous qu'il y a bien conjonction entre les deux éléments que sont le financement d'une part, les choix de santé publique d'autre part.

Je retire également le sous-amendement n° 56.

En revanche, avant de retirer éventuellement le sous-amendement n° 55, je voudrais demander à M. le garde des sceaux, tout en sachant qu'il ne veut pas qu'il y ait exclusivité car cela rigidifie le dispositif, si, dans son esprit et donc celui du Gouvernement, les lois de financement constituent un moment privilégié – je dis bien un moment privilégié – de discussion et de fixation des recettes, notamment des taux de la CSG.

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

M. le garde des sceaux. Les propos que j'ai tenus tout à l'heure en m'exprimant sur l'article 1^{er} vont exactement, monsieur Chamard, dans le sens que vous venez d'indiquer.

Puisque la loi de financement reprendra l'ensemble des recettes, ce sera forcément le moment privilégié pour discuter, notamment, des impositions de toutes natures dont la perception aura été autorisée par la loi de finances et dont le taux et l'assiette pourront avoir été fixés par d'autres lois.

M. Jean-Yves Chamard. Ou par celle-là ?

M. le garde des sceaux. Bien entendu, par celle-là aussi, mais non exclusivement.

M. Jean-Yves Chamard. Je retire donc le sous-amendement n° 55.

M. le président. Les sous-amendements n°s 58, 55 et 56 sont retirés.

La parole est à M. Jean Glavany, contre les sous-amendements qui restent en discussion, c'est-à-dire les sous-amendements n°s 52 et 54.

M. Jean Glavany. Je présenterai deux observations.

D'abord, bien que ne m'inscrivant pas du tout dans la logique seulement financière et comptable de l'article 1^{er}, j'approuve totalement la démarche de Mme Catala, de M. Fanton et de M. Béteille en vue d'aboutir à une rédaction du texte plus claire et plus simple.

Ensuite, je ferai observer que la réponse de M. Chamard à nos observations tendrait à prouver leur pertinence. Selon lui, tout est lié, il ne peut y avoir d'objectifs de dépenses déconnectés des grands objectifs et des grandes orientations de protection sociale.

M. Jean-Yves Chamard. Tout à fait !

M. Jean Glavany. Je veux bien le croire, sauf que la rédaction de l'amendement n° 13 rectifié fixe les dépenses en fonction, non des objectifs de santé, mais des recettes. C'est tout ce qui nous oppose, monsieur Chamard.

Il y a deux démarches différentes : l'une que je qualifierais de financière et comptable, qui consiste à fixer d'abord les recettes, ensuite les dépenses et, enfin, en fonction de ces deux éléments, les objectifs de santé et l'autre que je qualifierai de politique et sociale.

M. Richard Cazenave. Enfin !

M. Jean Glavany. C'est la réalité objective !

La deuxième démarche consiste à définir d'abord les grands objectifs en matière de protection sociale, avant de déterminer les dépenses, puis les recettes.

Ces deux démarches répondent certes à la même rigueur sur le plan des équilibres, mais politiquement elles sont fondamentalement différentes.

M. Richard Cazenave. Ça se fera en même temps, c'est évident !

M. Jean Glavany. Alors, pourquoi ne le dites-vous pas ?

M. le président. Avant de mettre aux voix le sous-amendement n° 52 de M. Bourg-Broc, je rappelle que le Gouvernement et la commission se sont prononcés contre.

Je mets aux voix le sous-amendement n° 52.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 54 de M. Béteille, sur lequel la commission et le Gouvernement ont donné un avis favorable.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Restent en lice l'amendement n° 13 rectifié, sous-amendé par le sous-amendement n° 54 de M. Béteille, et l'amendement n° 29.

La parole est à M. Jacques Brunhes, contre l'amendement n° 13 rectifié.

Je la donnerai ensuite à M. Chamard, contre l'amendement n° 29, puis nous passerons au vote.

M. Jacques Brunhes. Tout à l'heure, un débat a eu lieu sur l'emploi du singulier ou du pluriel. Mais que l'on écrive « la loi de financement » ou « les lois de financement » cela ne permettra pas de résoudre les contradictions que contient le nouveau type de loi que l'on veut créer. En effet, ce type de loi est intrinsèquement hybride : c'est une loi à la fois prospective et normative, annuelle et programmatrice. Ce n'est ni un singulier ni un pluriel qui permettront de résoudre de telles contradictions !

De plus, dans son rapport écrit, M. Bourg-Broc évoque l'opportunité de telles lois pour ajouter des dispositions législatives qui modifieraient par exemple le code de la santé publique ou de la sécurité sociale, c'est-à-dire pour faire éventuellement l'économie des DMOS que le Parlement a l'habitude de voter au moins une fois par an.

Des lois au pluriel peuvent être programmatrices et une loi annuelle au singulier peut être d'application immédiate. On voit bien toutes les difficultés auxquelles nous

serons confrontés demain pour rédiger une loi organique d'application, mais on ne voit poindre aucune solution pour résoudre ce casse-tête juridique.

J'en ai pour ma part trouvé une, qui me semble la meilleure ; elle est toute simple. Elle consiste à prévoir un vote de l'Assemblée à l'occasion d'un débat annuel d'orientation, mais sans formalisation dans un projet de loi ; on en revient donc à la proposition de la commission Vedel.

M. Jean-Claude Lefort. La logique de l'argumentation est imparable !

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard, contre l'amendement n° 29.

M. Jean-Yves Chamard. L'amendement n° 29 semble établir une hiérarchie entre, d'un côté, les recettes et, de l'autre, les dépenses, qui sont la conséquence des objectifs sanitaires. Il n'est pas question, je le répète, d'établir une telle hiérarchie.

Bien qu'il n'y ait pas de projet de loi organique, ni même d'avant-projet de loi organique, je souhaite que M. le garde des sceaux nous confirme que, dans la future loi organique, les recettes et les objectifs de santé publique seront considérés sur un pied d'égalité, dans les éléments permettant de fixer le taux d'évolution des dépenses.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 54.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements nos 29 de M. Floch, 6 de la commission, 43 de M. Jacques Brunhes et 7 de la commission deviennent sans objet.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il me semble que l'amendement n° 45 devrait tomber lui aussi.

M. Jean-Claude Lefort. Non !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. L'amendement n° 45 tombe également, monsieur le président !

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures quarante-cinq, est reprise à vingt heures cinquante.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, nos 45, 20 rectifié et 21, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 45, présenté par MM. Brunhes, Gre Metz et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa de l'article 1^{er} par la phrase suivante : "Les dispositions de l'article 40 et de l'article 49-3 ne sont pas applicables". »

L'amendement n° 20 rectifié, présenté par M. Bourg-Broc, est ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa de l'article 1^{er} par la phrase suivante : "Par dérogation aux dispositions de l'article 40, un amendement à la loi d'équilibre formulé par les membres du Parlement n'est irrecevable que si son adoption aurait pour conséquence d'affecter l'équilibre prévisionnel". »

L'amendement n° 21, présenté par M. Chamard, est ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa de l'article 1^{er} par la phrase suivante : "Par exception à l'article 40, les amendements formulés par les membres du Parlement sur ces projets ne sont irrecevables que si leur adoption a pour conséquence l'aggravation de ces dépenses". »

La parole est à M. Jean-Claude Lefort, pour soutenir l'amendement n° 45.

M. Jean-Claude Lefort. Mon collègue Jacques Brunhes a dit que ce projet était complètement hybride. Cet amendement vise à montrer qu'il n'est pas simplement hybride, mais qu'il est carrément monstrueux ! Nous voulons mettre en évidence la contradiction absolue avec la Constitution qu'entraînerait son adoption.

La majorité de la commission des finances a souhaité une stricte application de l'article 40 de la Constitution et une chasse rigoureuse aux cavaliers sociaux, parallèle à celle menée contre les cavaliers budgétaires.

Mais elle s'est montrée préoccupée par un recours excessif du Gouvernement à l'article 49-3 pour faire adopter les lois en question.

Interrogé sur ce point par la commission des lois, le garde des sceaux a précisé – et cela figure au procès-verbal – que l'article 40 devait normalement s'appliquer.

Le texte du Gouvernement ne faisait initialement référence qu'à des « objectifs de dépenses ». Or, aux termes de l'article 40, les parlementaires ne peuvent pas créer de dépenses supplémentaires dans la seconde partie de la loi de finances, même en les compensant. Il leur est par contre possible de créer des recettes nouvelles. Pourrait-on modifier par amendement les prévisions de recettes ?

En ce qui concerne les recettes provenant des cotisations, le droit d'amendement pourra-t-il s'exercer librement ou bien sera-t-il interdit au motif que les cotisations relèvent du domaine réglementaire ?

Je le répète : ces lois de financement sont hybrides car elles sont à la fois normatives et prévisionnelles, mais elles sont également monstrueuses au regard de la Constitution.

Quand on débat d'une loi de programme ou du Plan, le droit d'amendement est très large car il s'agit d'objectifs généraux, et il n'est pas rare d'examiner des amendements procédant à la réécriture de plusieurs pages du texte, par exemple pour un projet de loi de Plan. Mais il semble que, pour les lois de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement souhaite encadrer *a priori* l'action du Parlement et obliger du même coup celui-ci à se cantonner à un rôle de caution du texte gouvernemental.

Le projet de loi constitutionnelle manque donc de précision, mais il traduit la volonté très claire de réduire au minimum la possibilité du Parlement de réviser les futures lois de financement de la sécurité sociale.

Notre amendement prévoit par conséquent que le droit d'amendement ne pourra être contesté pour des raisons financières et que le Gouvernement ne pourra pas non plus recourir à l'article 49-3 pour faire adopter un tel projet de loi, ce qui obligera la majorité, quelle qu'elle soit, à prendre ses responsabilités.

Bref, entre l'article 40 et l'article 49-3, d'une part, et le projet de révision constitutionnelle, d'autre part, il faut sinon choisir du moins harmoniser. C'est à quoi tend notre amendement.

M. le président. La parole est à M. Bruno Bourg-Broc, pour défendre l'amendement n° 20 rectifié.

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis. La portée de cet amendement est assez réduite et il est en tout cas moins iconoclaste qu'un amendement adopté par la commission des affaires culturelles. Il tend non pas à modifier la substance de l'article 40, mais à prévoir qu'un amendement ne sera irrecevable que si son adoption affecte l'équilibre prévisionnel. Il convient au demeurant de rectifier mon amendement et de remplacer l'expression : « à la loi d'équilibre », par l'expression : « aux lois de financement ».

M. le président. L'amendement n° 20 est donc rectifié une deuxième fois.

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis. Je rappelle que l'article 40 de la Constitution interdit l'augmentation ou la création d'une charge, quelle qu'elle soit, et qu'il s'applique aux dépenses sociales en vertu d'une décision du Conseil constitutionnel de janvier 1960. Il interdit donc tout mécanisme de compensation d'une augmentation des charges par une économie correspondante et empêche de dégager des ressources nouvelles affectées à des dépenses nouvelles. Ainsi, même à enveloppe constante, il n'est pas possible de modifier la structure des dépenses par des mécanismes de compensation.

Une telle prohibition est drastique, nous le savons tous, car nous en avons tous souffert. Elle concerne près de 10 p. 100 des amendements déposés chaque année et a touché 922 amendements sur 12 499 en 1994. Mais elle constitue surtout un frein à l'imagination et aux innovations que le droit d'amendement permet.

Cette prohibition est surtout mal adaptée aux lois de financement, pour deux raisons.

Ce qui a une portée juridique forte, c'est l'équilibre. Donc, n'y touchons pas ! Mais celui-ci sera figé en ce qui concerne les lignes de dépenses par l'article 40, ce qui est inadapté à la présentation des lois de financement de la sécurité sociale et aboutira à réduire le rôle du Parlement et son pouvoir d'accepter ou de refuser les dépenses présentées, qu'il ne pourra répartir différemment.

Mais l'article 40 nous paraît inadapté pour une deuxième raison, plus matérielle. Il y a en l'espèce unité de trésorerie, puisque c'est l'ACOSS qui gère l'ensemble des dépenses. La compensation n'affecte donc pas l'équilibre et n'a aucune incidence sur la gestion financière de la sécurité sociale.

Que l'on ne puisse pas dépenser plus, je le comprends à titre personnel, et mon amendement affirme le caractère impératif de l'équilibre. Mais que l'on ne puisse pas dépenser mieux dans le cadre de l'enveloppe fixée me paraît inadapté à la nature de ce vote.

Cet amendement se cantonne aux seules lois de financement de la sécurité sociale. Il dénonce une contrainte inadaptée et je souhaite qu'il soit adopté. Son adoption donnerait d'ailleurs satisfaction à un amendement, de portée plus large, concernant l'article 40, adopté par la commission.

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard, pour soutenir l'amendement n° 21.

M. Jean-Yves Chamard. Cet amendement a exactement le même objet que l'amendement n° 20 rectifié.

Je précise que je suis un fervent partisan de l'article 40 de la Constitution. S'il n'existait pas, Dieu seul sait où nous en serions !

Par ailleurs, dans le domaine qui nous intéresse, le maintien du niveau global des dépenses est indispensable. Nous aurions sans doute beaucoup d'imagination, mais Dieu seul sait, là encore, où cela pourrait nous conduire !

Nous devons, au fil des ans, opérer de fréquents transferts, à total constant.

La question posée par cet amendement est la suivante : le Gouvernement sera-t-il seul à pouvoir proposer des ajustements et des transferts en ce domaine ?

M. Jean-Claude Lefort. Evidemment !

M. Jean-Yves Chamard. Les parlementaires auront-ils une marge d'initiative ?

M. Jean-Claude Lefort. Impossible !

M. Jean-Yves Chamard. L'amendement n° 20 rectifié, auquel je me rallie en retirant mon amendement n° 21, a précisément pour objectif de préserver cette marge d'initiative.

M. le président. Il est dommage que vous retiriez votre amendement, monsieur Chamard, car sa rédaction est plus élégante, mais peut-être M. Bourg-Broc acceptera-t-il de rectifier une troisième fois son amendement et de substituer le mot « a » au mot « aurait ».

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis. Tout à fait, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 21 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 45 et 20, troisième rectification ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. L'amendement n° 45 a été rejeté par la commission des lois. Celle-ci pense en effet que l'article 40 doit pouvoir s'appliquer, même si les auteurs de l'amendement sont libres de considérer qu'il est « monstrueux » – je reprends leurs termes.

M. Jean-Claude Lefort. Nous n'avons pas dit cela !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission a également repoussé l'amendement n° 20 rectifié de M. Bourg-Broc car, s'agissant de l'application de l'article 40, il n'y a aucune raison de faire coexister deux régimes : un pour les lois de financement de la sécurité sociale, qui serait plus souple, et l'autre qui s'appliquerait pour l'ensemble des dispositions législatives. Cela paraît quelque peu aberrant.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. le garde des sceaux. Je suis défavorable aux amendements n° 45 et n° 20 troisième rectification, mais, s'agissant de l'amendement du groupe communiste, je mettrai un dièse, car déclarer sur la même ligne et demie que l'article 40 et l'article 49-3 de la Constitution ne sont pas applicables, c'est beaucoup pour nos institutions ! Si pour établir l'équilibre de la sécurité sociale, nous tuons celui de la Constitution,...

M. Jean-Claude Lefort. C'est ce que vous faites !

M. le garde des sceaux. ... la révision constitutionnelle ne serait pas très bonne !

S'agissant de l'amendement n° 20, troisième rectification, sur un plan général, comme l'a dit le président Mazeaud au nom de la commission des lois, je ne crois pas qu'il faille faire une enclave dans l'article 40 à l'occa-

sion de ce texte. En effet, cet article pose un principe du parlementarisme rationalisé et des relations entre l'exécutif et le législatif qui doit s'appliquer de la même manière dans toutes les circonstances.

De plus, la compensation envisagée par cet amendement s'appuierait sur une modification des objectifs de dépenses, ce qui aboutirait à diminuer les prestations versées à certains assurés. Cela signifie très clairement que la loi de financement s'introduirait dans un dispositif qu'elle ne devrait, à mon sens, pas pouvoir modifier. J'ajoute qu'il y aurait là quelque chose d'anti-naturel par rapport aux principes de notre sécurité sociale.

Enfin, je me permets d'attirer l'attention de M. Bourg-Broc sur le fait qu'en adoptant sa proposition nous mettrions le doigt dans un engrenage qui pourrait devenir terrifiant, car le Parlement pourrait un jour être conduit à fixer le ticket modérateur pour toute une série d'opérations. Appliquons donc l'article 40 honnêtement, loyalement, pour ces textes comme pour les autres.

Enfin, pour répondre à une autre objection, je précise que le droit d'amendement s'appliquera pour les lois de financement comme pour tous les autres textes.

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. M. le garde des sceaux vient de répondre clairement à la question que nous nous sommes posée en commission des lois en nous disant que les parlementaires auraient le droit d'amendement sur les textes dont il est question.

En lisant l'amendement n° 20 rectifié de M. Bourg-Broc, je me suis demandé ce qui se passerait s'il était adopté. M. Bourg-Broc nous a donné la réponse : mes chers collègues, vous pourriez exercer le droit d'amendement, mais vous n'auriez droit qu'aux restrictions. En fait, c'est bien un complément de ce qui nous est proposé depuis deux jours. C'est la raison pour laquelle je pense que l'amendement de M. Bourg-Broc doit être repoussé.

Par ailleurs l'article 40 est l'un des fondements de notre Constitution. Tous les gouvernements l'ont utilisé. Quant aux parlementaires, ceux de la majorité ont toujours apprécié de pouvoir l'opposer, même s'ils maugréaient lorsqu'il les empêchait de faire certaines propositions alors qu'ils étaient dans l'opposition. Ayant été dans ces deux situations, je crois que cet article doit continuer à s'appliquer de la même façon.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis. La commission des finances ne peut pas accepter la suppression de l'article 40 et, au surplus, rejoignant en cela la position du Gouvernement, il lui semble que cet article ne doit pouvoir faire l'objet d'applications variables selon les catégories de loi.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 45. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20, troisième rectification. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Brunhes, M. Gremetz et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 44, ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa de l'article 1^{er} par la phrase suivante : "le projet de loi est présenté après avis conforme d'une conférence représentative des partenaires sociaux". »

La parole est à M. Jacques Bruhnes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement se justifie par son texte même.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Contre, parce qu'on ne peut donner aux partenaires sociaux aucune sorte de droit de veto sur le déroulement de la procédure.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 44. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.*)

Après l'article 1^{er}

M. le président. M. de Courson a présenté un amendement, n° 35, ainsi rédigé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Dans le sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution, après les mots : "des impositions de toutes natures", sont insérés les mots : "et des cotisations sociales". »

La parole est à M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement a pour objet de conférer aux cotisations sociales un statut juridique identique à celui des impositions de toutes natures visées à l'article 34 de la Constitution. En effet, le moins qu'on puisse dire est que le régime juridique des cotisations sociales se définit plus par ce qu'il n'est pas que par ce qu'il est. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont écarté leur caractère d'impositions de toutes natures ainsi que leur caractère de taxes parafiscales.

En définitive, les cotisations sociales constituent une catégorie *sui generis*. Tant que le Parlement ne fixera pas leur taux et se contentera de définir les principes de leur assiette et des catégories d'assujettis, nous ne pourrons avoir une loi d'équilibre digne de ce nom.

Que constate-t-on aujourd'hui ? Le montant des cotisations sociales effectives représentera 1 579 milliards pour 1996 alors que les impôts d'Etat atteignent *grosso modo* 1 200 milliards et ceux des collectivités locales environ 550 milliards. Ainsi, 43 p. 100 des prélèvements obligatoires français, soit près de 20 p. 100 de la richesse nationale, échappent au contrôle démocratique. Les partenaires sociaux ne peuvent qu'émettre un avis sur le montant des cotisations sociales. Le Gouvernement dispose en fait de l'essentiel des pouvoirs en matière de fixation du produit de ces cotisations.

On nous objectera qu'il serait contraire à la démocratie sociale d'adopter un tel amendement qui étatiserait les organismes de protection sociale. En fait, aujourd'hui, ce ne sont pas les partenaires sociaux qui fixent les taux et l'essentiel de l'assiette des cotisations sociales, c'est le Gouvernement. Ceux qui s'opposent ainsi à mon amendement souhaitent-ils revenir au système des prestations sociales fondé sur un régime d'assurance non obligatoire,

système qui existait avant la création de la sécurité sociale en 1945 ? Le vrai débat a lieu en fait entre les partisans du consentement au prélèvement obligatoire, c'est-à-dire du respect des principes démocratiques, et ceux qui soit estiment préférable que le Gouvernement fixe le niveau des recettes, soit font semblant de croire que les partenaires sociaux qui contribuent encore à la fixation des mêmes recettes.

Le fait que, progressivement, une part croissante des dépenses de protection sociale sera financée par des impositions de toutes natures – CSG, RDS, taxes affectées, etc. – rend cette évolution inévitable. Pour 1996, le Parlement a voté, en loi de finances, environ 560 milliards sur les 1 800 milliards de recettes des régimes de protection sociale, soit près du tiers.

Ceux qui voteront pour cet amendement permettront à la représentation nationale d'aller au-delà de ce qu'à accepté le Gouvernement en matière de recettes, vers une démocratie politique plus effective et vers un rééquilibrage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Avis tout à fait défavorable.

Nous avons longuement défini la répartition entre le pouvoir réglementaire et le pouvoir législatif. Or, c'est naturellement au pouvoir réglementaire qu'il appartient de définir le taux des cotisations sociales à la suite d'une négociation avec les partenaires sociaux.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Je ne peux naturellement que me ranger à l'argumentation de la commission des lois. Il n'est en effet pas question, à l'occasion de cette révision constitutionnelle, de changer ce que l'on appelle les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Selon lesquels ce n'est pas à la loi qu'il revient de fixer le taux des cotisations.

Si l'on veut que cette révision respecte les principes de l'autonomie de gestion de la sécurité sociale tout en donnant au Parlement une nouvelle responsabilité, on ne peut accepter la confusion qui résulterait de l'adoption de l'amendement de M. de Courson, dont je comprends néanmoins la volonté d'accroître encore les compétences de la représentation nationale. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. J'ai écouté M. de Courson très attentivement et je crois qu'il faudrait rappeler certains principes, auxquels on tord le cou depuis deux ou trois jours, notamment celui selon lequel les cotisations sociales, payées essentiellement par les salariés, constituent un salaire différé.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 35. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Mandon a présenté un amendement, n° 11, ainsi libellé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Après les mots : "ou social", la fin de la deuxième phrase de l'article 70 de la Constitution est ainsi rédigée : "et tout projet de loi d'équilibre de la sécurité sociale lui sont soumis pour avis." »

La parole est à M. Daniel Mandon.

M. Daniel Mandon. Par cet amendement, je veux rappeler le rôle privilégié du Conseil économique et social.

Le Conseil économique et social est une institution, certes consultative, mais dont le point de vue est particulièrement précieux. Ne pas prévoir sa consultation systématique sur les lois d'équilibre ne me paraît pas être une bonne chose.

L'article 70 de la Constitution recèle à cet égard une ambiguïté qu'il convient de lever. En effet, cet article prévoit l'avis obligatoire du Conseil économique et social pour « tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social ». En dépit de son caractère un peu ambigu, il faut l'avouer, partiellement « programmatique », un projet de loi d'équilibre n'entre pas nécessairement dans ce cadre.

Une décision du Conseil constitutionnel des 25 et 26 juin 1986, citée dans mon rapport sur la loi d'habilitation, s'appuyant d'ailleurs sur plusieurs ouvrages commentant la jurisprudence en la matière, définit ces lois de programme comme fixant des « objectifs à moyen ou à long terme » et comme comportant des « prévisions de dépenses chiffrées pour la réalisation de ces objectifs ». Il semble, *a priori*, que l'on soit dans ce cadre, mais ces critères cumulatifs ne s'appliqueraient peut-être pas pour la loi d'équilibre. Aussi faut-il lever dès maintenant cette ambiguïté et modifier l'article 70 de la Constitution.

J'ajoute enfin que le Conseil économique et social a lui-même souhaité une telle participation à l'élaboration des lois d'équilibre, participation qui améliorerait substantiellement l'information du Parlement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois, rapporteur.* La commission a rejeté cet amendement. En effet, outre la réunion de la conférence annuelle de la santé et l'intervention de la commission des comptes de la sécurité sociale, le Gouvernement aura toujours la possibilité de demander un avis au Conseil économique et social. L'imposer alourdirait les procédures préalables au vote de la loi de financement.

M. Jacques Brunhes. Il ne faut pas faire confiance au Gouvernement pour cela ! Il faut encadrer le processus !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Je comprends que l'on souhaite consulter les forces vives le plus largement possible, mais la procédure même de la préparation de la loi de financement le permettra. Je rappelle en effet que l'un des moments essentiels de la préparation de cette loi sera la conférence annuelle de la santé. Quelles que soient les compétences réunies au Conseil économique et social, je ne crois pas que sa consultation puisse apporter davantage que celle de l'ensemble des organes qui aideront le Gouvernement à préparer la loi de financement. De plus, comme l'a indiqué le président de la commission des lois, la procédure est déjà suffisamment lourde.

Le projet de révision constitutionnelle et le projet de loi organique que nous présenterons par la suite répondent parfaitement à votre préoccupation, monsieur Mandon, car ils traduisent une volonté de dialoguer, de se concerter et de faire naître la loi de financement d'une très large consultation de ceux qui savent et qui agissent. Vous devriez donc pouvoir retirer votre amendement sans difficulté. (*« Ah non ! » sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Mandon ?

M. Daniel Mandon. Je vais le retirer, monsieur le président. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*) L'essentiel pour moi était de poser le problème. L'intention était bonne, mais ici l'enfer ne sera pas pavé de ses applications. (*Sourires.*)

M. le président. L'amendement n° 11 est retiré.

Article 2

M. le président. « Art. 2. – La dernière phrase de l'article 39 de la Constitution est ainsi rédigée :

« Les projets de loi de finances et de loi d'équilibre de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. »

M. Brunhes, M. Gremetz et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 48, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Ce qui nous pose problème n'est pas que les projets de loi d'équilibre de la sécurité sociale soient soumis d'abord à l'Assemblée nationale, c'est la logique de l'article 2 qui, qu'on le veuille ou non, opère un amalgame très contestable entre les lois de finances et les lois de financement, alors que les deux modes de financement sont très différents. Pourquoi vouloir établir un tel parallèle alors que cela ne répond à aucune logique intrinsèque ? Il s'agit en fait de donner une légitimité à la loi sociale pour justifier le dessaisissement des partenaires sociaux. Cela ne nous semble pas acceptable. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'article 2.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Avis très défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 48. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, substituer au mot : "d'équilibre", les mots : "de financement". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est un amendement de conséquence.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14. (*L'amendement est adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 14.

(*L'article 2, ainsi modifié, est adopté.*)

Après l'article 2

M. le président. M. Bourg-Broc, rapporteur pour avis, a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« A la fin de l'article 40 de la Constitution, les mots : "d'une charge publique" sont remplacés par les mots : "des charges publiques". »

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis. Compte tenu du débat que nous venons d'avoir, il est inutile que je rappelle l'argumentation qui a été celle de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales lorsqu'elle a adopté cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Adopter cet amendement enlèverait toute sa substance à l'article 40. C'est la raison pour laquelle la commission l'a repoussé.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable, mais je veux surtout souligner l'extraordinaire élégance et le rendement exceptionnel de cet amendement. Avec si peu de lettres, obtenir un tel effet : bravo, monsieur Bourg-Broc ! (*Sourires.*)

M. le président. Ah ! les effets des pluriels !

Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Dominati a présenté un amendement, n° 22, ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Dans le dernier alinéa de l'article 43 de la Constitution, les mots : "est limité à six" sont remplacés par les mots : "ne peut dépasser dix". »

Cet amendement est soutenu.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Défavorable.

L'Assemblée s'est déjà prononcée à plusieurs reprises, à l'occasion de révisions constitutionnelles antérieures, contre l'augmentation du nombre des commissions permanentes. C'est, si j'ose dire, la jurisprudence Barbe-molle. (*Sourires.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 22. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Mandon a présenté un amendement, n° 38, ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution est complété par la phrase suivante : "Après la première lecture par chaque assemblée, l'examen du texte ne porte plus que sur les dispositions restant en discussion ou sur des dispositions de coordination". »

La parole est à M. Daniel Mandon.

M. Daniel Mandon. Monsieur le président, pour faire gagner un peu de temps à l'Assemblée, je défendrai en même temps mes deux amendements n° 38 et 39, qui portent sur la procédure parlementaire, et plus précisément sur les navettes. Le sujet, je l'avoue, est un peu délicat.

La pratique parlementaire consiste, après la première lecture par chaque chambre, à ne renvoyer aux lectures suivantes que celles des dispositions qui n'ont pas été

adoptées en termes identiques par les deux assemblées. Cette pratique est clairement exposée par les alinéas 2 et 3 de l'article 108 de notre règlement. La seule exception prévue par cet article, ce sont les dispositions de coordination ou les rectifications d'erreurs matérielles. Cette technique, connue sous le nom de « théorie de l'entonnoir » est parfaitement logique : une fois l'accord des chambres réalisé sur un article, on n'en discute plus. Et nous savons tous qu'elle a une répercussion constitutionnelle : lorsqu'une commission mixte paritaire se réunit, en application du troisième alinéa de l'article 45, son champ de compétence est réduit aux seules « dispositions restant en discussion ».

Or le Conseil constitutionnel a admis, dans de nombreuses décisions, que le Gouvernement pouvait, à n'importe quel stade de la procédure, compléter le texte par des articles additionnels qui ne faisaient donc partie ni de son projet initial, ni même du texte examiné au cours des lectures précédentes. J'ai sous les yeux – et ce n'est qu'un exemple – une décision de mai 1990 sur le droit au logement, dont l'un des considérants est ainsi rédigé :

« Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, par suite, des amendements peuvent tendre au rétablissement de dispositions qui avaient été écartées en première lecture par les deux assemblées ; »

Cela vaut même après une CMP, et même si elle est parvenue à un véritable accord. Cet accord peut être bouleversé par l'introduction, à l'initiative du Gouvernement, de dispositions nouvelles non débattues, et ce à un stade de la procédure où le droit d'amendement parlementaire est, lui, très restreint puisque seuls les amendements du Gouvernement ou ceux qu'il accepte sont alors recevables.

Cette jurisprudence du Conseil constitutionnel revient à permettre que soit altéré le sens profond du débat parlementaire. Elle accroît un déséquilibre, en particulier en cas d'accord de la CMP. Un tel accord lie les assemblées, mais le Gouvernement peut, lui, le remettre en cause, sans que le droit d'amendement des parlementaires puisse s'exercer : *quia nominor leo*, comme on disait autrefois.

Cela n'est bon pour personne. Le débat parlementaire doit servir à clarifier, à rendre transparent, à confronter. Admettre que, l'essentiel du débat s'étant déroulé, des articles additionnels soient introduits à un moment où le Parlement, lui, est limité dans sa compétence, n'est pas une bonne chose. C'est d'ailleurs pourquoi l'article 108 du règlement l'interdit.

M. Jean-Claude Lefort. Exactement !

M. Daniel Mandon. S'agissant des lois d'équilibre, dans les délais très brefs de leur examen, on mesure bien qu'une fois l'accord trouvé en première lecture et même en CMP, admettre des articles additionnels reviendrait à modifier cet accord sans que le Parlement puisse encore jouer son rôle.

Tel est le motif pour lequel j'ai présenté mes deux amendements. Le premier interdirait qu'après la première lecture des articles additionnels viennent « polluer » le débat ; il est conforme à l'article 108 du règlement et même à ce que souhaitaient les rédacteurs de l'article 45 de la Constitution, qui précisent que l'objectif de la navette est de parvenir à « l'adoption d'un texte identique ». Le second, amendement de repli, limite cette pro-

hibition à la phase ultérieure à la CMP, où le débat ne doit plus servir qu'à « boucler » l'accord de celle-ci ou bien, si elle n'est pas parvenue à un accord, à donner le dernier mot à l'Assemblée sur les quelques points où le désaccord persiste.

M. le président. Votre réponse sera-t-elle brève, monsieur le rapporteur ? Je dois impérativement lever la séance avant vingt et une heures trente, et il nous reste cinq minutes.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Accordez-m'en deux, monsieur le président.

M. le président. Et le garde des sceaux n'en prendra pas davantage ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il lui en restera trois ! (*Sourires.*)

M. le garde des sceaux. Je serai, moi aussi, très bref.

M. le président. Alors allons-y, monsieur Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission, monsieur le président, a adopté l'amendement n° 38 de M. Mandon. Je comprends très bien que le Gouvernement s'y oppose, mais je veux quand même faire connaître nos raisons.

Comme l'a fort bien dit M. Mandon et sans que je revienne sur ses explications, une pratique un peu détestable aboutit à ce que la navette, au lieu d'aller en se « dégonflant », grossit parfois de dispositions dépourvues de tout lien avec l'objet initial du texte sur lequel elles viennent se greffer. C'est particulièrement vrai dans ces projets hétéroclites baptisés « diverses dispositions de ceci ou de cela », qui permettent aux administrations de vider leurs fonds de tiroir en éludant le Conseil d'Etat, le conseil des ministres, l'examen par la commission compétente, le rapport écrit et tout examen parlementaire sérieux sur des textes qui, sous une présentation esotérique, ont parfois des incidences sérieuses.

Une telle pratique doit nous conduire à réfléchir. Je me contenterai bien sûr de demander au Gouvernement d'éviter qu'elle ne se développe, mais il est vrai que, parfois, il nous arrive de glisser des amendements au milieu de dispositions avec lesquelles ils n'ont rigoureusement rien à voir.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Premièrement, l'amendement de M. Mandon ne s'appliquerait pas à la loi de financement de la sécurité sociale que nous sommes en train de créer pour la raison très simple que, dès après la première lecture dans chaque chambre, le texte sera soumis à la commission mixte paritaire. Donc ce qu'il propose est clairement extérieur à la révision constitutionnelle dont nous discutons.

Deuxièmement, cette modification de l'article 45 est, de toute manière, tout à fait inacceptable pour le Gouvernement. Non pas, bien sûr, parce qu'elle lui interdirait d'introduire des dispositions partout, n'importe quand et n'importe comment, mais parce qu'il est clair qu'il s'agit d'une limitation du droit d'amendement qui n'est pas conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Contrairement à la présentation qui a pu en être faite, l'amendement n° 38 ne permettrait pas de clarifier et de faciliter le travail parlementaire en évitant le rajout de dispositions au cours des navettes. Il enfermerait le droit d'amendement, et notamment celui des parlementaires, dans des limites qui ne paraissent pas compatibles avec ce que l'interprétation du Conseil constitutionnel permet aujourd'hui.

Dans ces conditions, mesdames et messieurs les députés, il est impératif, pour les droits mêmes du Parlement, que cet amendement ne soit pas retenu.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38. Je constate l'égalité de suffrages.

L'amendement n'est donc pas adopté.

M. Mandon a également présenté un amendement, n° 39, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Après le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Après la réunion de la commission mixte paritaire, l'examen du texte est limité aux seules dispositions restant en discussion, sous réserve d'amendements de coordination. »

Cet amendement de repli a déjà été soutenu.

La commission et le Gouvernement se sont exprimés. Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

5

DEPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 24 janvier 1996 :

De M. Michel Grandpierre, un rapport, n° 2503, fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur la proposition de résolution de M. Jean-Pierre Brard tendant à la création d'une commission d'enquête sur les éventuels risques pour l'environnement des essais nucléaires en Polynésie française (n° 2316).

De M. Robert Galley, un rapport, n° 2504, fait au nom de la commission de la production et des échanges, sur la proposition de résolution de M. Jean-Pierre Brard tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement de la centrale de Creys-Malville et sur son coût réel pour les finances publiques (n° 2209).

De M. Robert Galley, un rapport, n° 2505, fait au nom de la commission de la production et des échanges sur la proposition de résolution de M. Robert Pandraud (n° 2380) sur la proposition de règlement (CE) du Conseil portant adoption d'un programme pluriannuel destiné à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l'énergie (COM [95] 197 final/n° E 506) et sur la proposition de décision (CE) du Conseil concernant un programme pluriannuel en vue de la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union européenne SAVE II (n° E 511).

6

DEPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu, le 24 janvier 1996, de M. Rudy Salles, un avis, n° 2502, présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales,

sur le projet de loi relatif aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information (n° 2358).

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Jeudi 25 janvier 1996, à neuf heures, première séance publique :

Questions orales sans débat (1) ;

(1) Discussion en deuxième lecture, du projet de loi n° 2452, relatif aux transports ;

M. Charles Fèvre, rapporteur au nom de la commission de la production et des échanges (rapport n° 2485).

A quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, n° 2455, instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale :

M. Pierre Mazeaud, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2490) ;

M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 2489) ;

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (avis n° 2493) ;

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi d'habilitation, n° 2463, relatif au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte ;

M. Jean-Paul Virapoullé, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2495) ;

Discussion du projet de loi, n° 2347, complétant la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966, relative aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements étrangers en France ;

M. Gérard Manuel, rapporteur au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2492).

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt et une heures trente.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

ANNEXES

I. – Questions orales sans débat inscrites à l'ordre du jour du jeudi 25 janvier 1996

N° 796. – M. Ernest Moutoussamy rappelle à M. le ministre délégué à l'outre-mer que le département de la Guadeloupe

(1) (1) Le texte de ces questions figure en annexe de la présente séance.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME NICOLE CATALA

1. **Révision constitutionnelle.** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 2)

MM. Jean Glavany,
Pierre Albertini,
Georges Sarre, Jacques Toubon, garde des sceaux,
ministre de la justice ;
Jean-Luc Prél,
Xavier de Roux,
Laurent Dominati,
Léonce Deprez.

MM. le garde des sceaux, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, rapporteur.

Clôture de la discussion générale.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 16)

Motion de renvoi en commission de M. Fabius : MM. Julien Dray, le garde des sceaux, le rapporteur, Pierre Albertini, Jean Glavany. – Rejet.

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

2. **Ordre du jour** (p. 27).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à dix heures.*)

1

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Suite de la discussion d'un projet de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale (nos 2455, 2490, 2489, 2493).

Discussion générale (*suite*)

Mme le président. Hier, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

La parole est à M. Jean Glavany.

M. Jean Glavany. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, encore une réforme constitutionnelle, la cinquième en quatre ans, beaucoup d'orateurs l'ont souligné. Réformes toutes aussi pertinentes les unes que les autres, pour certains. On pourrait en discuter au cas par cas. Ce qui n'est pas discutabile, c'est qu'elles sont réalisées au fil de l'eau, dans la précipitation et parfois dans l'urgence, sans grande cohérence ni vision prospective. Au fond, la révision constitutionnelle devient une sorte de média de communication, avec pour seule vocation témoigner spectaculairement d'une volonté politique qui pourrait s'exprimer de la sorte : hors la réforme constitutionnelle, point de sérieux ! En l'occurrence, en s'en tenant strictement au plan Juppé, on est peut-être même dans une autre logique de communication politique à propos de ce grand plan pour la sécurité sociale, annoncé ici le 15 novembre dernier à grand renfort de tambours et de trompettes, applaudi à tout rompre par une majorité debout et dont aujourd'hui il ne reste quasiment plus rien, sinon le RDS qui n'est pas rien tant il est injuste.

On a le sentiment que le Gouvernement, pensant que le seul RDS ne suffit pas, veut accélérer la réforme institutionnelle en vue de rééquilibrer ce bilan peu flatteur. Pardon, nous dira-t-il demain, il n'y a pas que le RDS, il y a aussi la réforme constitutionnelle ! Nous sommes loin – et le président de la commission des lois en conviendra aisément –, nous sommes loin de la hiérarchie des

normes juridiques, et nous entrons dans un drôle de système, celui de la hiérarchie des « normes communicatrices ». Permettez à certains parlementaires d'être dubitatifs, et de le dire !

Mais venons-en au fond. L'idée de faire s'exprimer chaque année le Parlement sur l'évolution de notre sécurité sociale est une bonne idée. Les socialistes la défendent depuis longtemps, aussi bien parce qu'il n'y a pas de raison que le Parlement ne se prononce pas sur les 2 200 milliards de ce budget largement supérieur à celui de l'Etat, que parce qu'il a nécessité – je pèse mes mots – de provoquer ici devant la représentation nationale, un débat régulier sur le lien entre les dépenses, que l'on votera ici, désormais, et les recettes, dont 85 p. 100 échappent au législateur, puisque ce sont des cotisations et non pas des impôts.

Du point de vue de l'affichage du principe et de la nécessité d'une réforme constitutionnelle, le texte du projet de loi pouvait apparaître à certains esprits naïfs comme suffisamment vague, flou, ambigu pour être théoriquement acceptable.

Mais le vrai problème n'est pas celui de cette consultation du Parlement et de cette réforme constitutionnelle, c'est celui du contenu à donner à ces projets de loi qui viendront chaque année en discussion devant le Parlement.

De quoi le Parlement sera-t-il saisi ? D'un projet de loi d'équilibre. Précisons, pour que les choses soient claires, qu'il s'agira d'un texte d'équilibre financier, ce qui indique clairement que nous sommes dans une logique d'abord financière et non pas sociale. Projet concocté probablement à Bercy. Par qui ? Par des inspecteurs des finances, ce qui indique clairement, là encore, qu'on est dans une logique d'étatisation. Ce risque latent, dénoncé par de nombreux parlementaires, est un vrai risque sur lequel je reviendrai.

La discussion en commission est plus préoccupante encore : on parle désormais « des lois d'équilibre », c'est-à-dire qu'on envisage explicitement des lois d'équilibre rectificatives en cours d'année qui permettraient au Parlement de tirer les leçons financières de telle ou telle mesure de santé publique. On s'effraie à penser qu'une épidémie de grippe provoquera ici un débat ! Et puis, il y a ce problème des recettes. Leur vote par le Parlement en fera des impôts et non plus des cotisations. Là aussi, on voit bien le danger latent d'étatisation.

Derrière ces questions, sérieuses, est posée la question de l'avenir du paritarisme et, plus précisément, de cet équilibre entre démocratie politique et démocratie sociale, équilibre qui est au cœur du pacte républicain dont on nous rebat les oreilles ces derniers mois et qui est objectivement menacé par le dispositif qu'on nous propose.

Je résume : si c'est le couple Bercy-Parlement qui décide de l'équilibre, alors vous ne pouvez pas nier ce risque objectif d'étatisation de la sécurité sociale, puisque les partenaires sociaux passeront à la trappe. A l'inverse, si on ne jette pas le bébé du paritarisme avec l'eau du bain du déficit, il nous faut maintenant prévoir un dispositif qui ouvre la porte à ce paritarisme rénové que nous,

socialistes, appelons de nos vœux parce qu'il est au cœur d'une logique que je n'hésite pas à qualifier de social-démocrate en ce qu'il reconnaît et conforte des contre-pouvoirs au pouvoir d'Etat, et notamment le contre-pouvoir syndical.

Selon l'article 1^{er} de la Constitution, notre République est indivisible, laïque, démocratique et sociale.

Je disais hier, monsieur le garde des sceaux, que M. Bayrou avait oublié il y a deux ans que la République était laïque. Il ne faudrait pas que vous oubliez aujourd'hui qu'elle est aussi sociale.

Tout cela n'est pas une sorte de lapin sortant d'un chapeau mais constitue au fond la suite logique des réflexions constitutionnelles qui ont lieu publiquement ces dernières années.

Quand François Mitterrand proposait, en 1992, « d'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 », il exprimait notre position de principe rappelée à l'instant et avançait une proposition précise, discutée au sein du comité consultatif constitutionnel, qui en fut saisi. Présidé par le doyen Vedel, ce comité avait souligné à juste titre qu'« une telle réforme conduirait le Parlement à voter un très grand nombre de mesures techniques et fragmentaires qui ne contribueraient par elles-mêmes à améliorer ni son information sur les problèmes généraux de maîtrise des dépenses de santé et des prélèvements sociaux ni son pouvoir d'orienter la politique du Gouvernement en la matière ».

A cet argument technique, le comité avait ajouté un argument politique consistant à défendre l'équilibre de gestion de la sécurité sociale qui, bien qu'imparfait, existe entre les pouvoirs du législateur, ceux du Gouvernement et ceux des partenaires sociaux. Il soulevait, de fait, la problématique du paritarisme.

Ces arguments, nous les reprenons à notre compte, nous, socialistes, pour justifier notre opposition à votre projet de loi.

C'est d'ailleurs pourquoi, dans son projet de loi de révision constitutionnelle, qui était, si j'ose dire, « la proposition Mitterrand rectifiée Vedel », Pierre Bérégoz, en mars 1993, avait souhaité laisser la porte ouverte au paritarisme – fût-il rénové. Ce souhait tenait compte des observations du comité consultatif, notamment de la nécessaire amélioration de l'information du Parlement en évitant toutefois que celle-ci soit complexe et technique.

Ce projet de loi avait donc repris l'esprit de la proposition du comité consultatif. On était revenu à l'idée d'un simple rapport donnant lieu à débat. Aujourd'hui, on veut – et on peut, sans doute – aller plus loin, mais la prudence que révélaient ces débats ne doit pas nous laisser indifférents car on touche, je le répète, à l'équilibre fondamental entre démocratie politique et démocratie sociale.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez, la semaine dernière, affirmé spectaculairement que le Gouvernement ne voulait pas mettre en cause le paritarisme et qu'il était d'ailleurs en train de discuter avec les partenaires sociaux de l'avenir de ce paritarisme et de son contenu.

On vous croirait volontiers si, en même temps, vous ne présentiez dans la précipitation, ce texte qui s'inscrit dans une logique d'étatisation, comme le disent des experts aussi neutres et objectifs que MM. Marmot et Soubie, lesquels ne sont pas, à ma connaissance, de dangereux gauchistes. Contradiction majeure et flou artis-

tique dont s'emparent avec enthousiasme et, je dois dire, avec beaucoup de cohérence, les parlementaires de la majorité : puisque vous ne dites rien sur les intentions du Gouvernement en matière de démocratie sociale, alors ils comblent le vide avec la démocratie politique ! Qui pourrait le leur reprocher ?

Seulement voilà : plus on sophistique le dispositif, avec des lois d'équilibre au lieu d'une seule loi annuelle, avec un lien étroit et draconien entre dépenses et recettes, plus on s'engage dans cette logique étatiste, cette logique financière imposée par le ministère des finances, qui risque de conduire au contingentement des dépenses et de nous éloigner de plus en plus de la maîtrise médicalisée, voire peut-être du progrès social tout court.

Quand, entre démocratie politique et démocratie sociale, l'équilibre est fragile, la frontière mal définie, plus de l'une entraîne moins de l'autre : la nature a horreur du vide ! Ce débat angoissant, pathétique sur les recettes entre le Gouvernement et sa majorité, ces derniers jours, même si l'on met de côté la mise en scène, un peu grotesque, surtout psychodramatique, est très révélateur. Plus on tranchera ici des recettes – on parlera alors d'impôts – moins on laissera de grain à moudre à la négociation sociale.

Les cotisations, me dira-t-on, sont fixées le plus souvent par simple décret. Mais c'est justement cela qu'il faut changer ! S'il s'agissait simplement de mieux contrôler le Gouvernement, nous serions tous d'accord. Mais brider la négociation sociale, donc faire régresser la démocratie sociale, non ! D'ailleurs est-ce un hasard si la seule organisation syndicale qui avait soutenu le plan Juppé fait de ce point une affaire de principe ? J'allais dire : que le Gouvernement s'en débrouille...

C'est une contradiction majeure et, pour la lever, nous demandons au Gouvernement de prendre le temps pour que ce texte constitutionnel soit aussi le fruit de la négociation avec les partenaires sociaux, bref, qu'il vienne couronner un dispositif et non pas le prédéterminer.

Comment, en effet, concevoir ce dispositif de saisine du Parlement sans préciser ce qui se passe avant, sans afficher le contenu de ce nouveau paritarisme, sans répondre à des questions simples et essentielles, déjà évoquées, notamment, par Claude Bartolone hier, et dont les réponses peuvent avoir des conséquences fondamentalement différentes :

Quel sera le mode de fixation des cotisations ?

Qu'en sera-t-il du comité de surveillance, de sa composition, de son rôle, de son élargissement à des partenaires sociaux concernés par le nouveau paritarisme, quels seront les partenaires nouveaux, et pour quelles branches ?

Quelle sera la légitimité et la représentativité des partenaires ? Puisque vous avez annoncé l'abandon de l'élection directe des administrateurs des caisses, un peu désuète, reconnaissons-le, après tant d'années, quel système adopter ? L'ancien ? Et *quid* de la représentativité des nouveaux partenaires ?

Faut-il opérer un distinguo entre les branches, avec un paritarisme à géométrie variable, si j'ose dire, pour s'adapter aux spécificités des caisses ? *Quid* du pouvoir de nomination des directeurs ? Les conseils d'administration auront-ils un pouvoir d'intervention dans leur nomination ?

Un partage clair des responsabilités sera-t-il opéré, quel sera le processus de décision pour éviter les confusions et l'irresponsabilité ?

Ce sont des réponses claires à ces questions essentielles sur l'avenir du paritarisme social, de la démocratie sociale, qui devraient intervenir avant de parler de la saisine du Parlement. Car celle-ci ne doit pas être un préalable aveugle, un chèque en blanc, mais le couronnement d'un édifice. Faute de quoi, je le répète, surgissent les risques objectifs d'étatisation et, derrière, inéluctablement, de privatisation, car, dans l'histoire des mouvements sociaux, l'une précède souvent l'autre. Oui, ces risques objectifs existent. Donc, ils inquiètent.

La position du groupe socialiste s'organise autour de quelques points symboliques simples et clairs : oui au principe de consultation du Parlement ; non au risque d'étatisation ; ouvrons la porte à ce paritarisme rénové que chacun appelle de ses vœux.

Pour cela, nous avons proposé des amendements simples et clairs. L'un, pour éviter la logique purement financière en imposant que la saisine du Parlement porte sur les grands objectifs de protection sociale, notamment de santé publique, ainsi que sur leur traduction financière mais non pas d'abord sur les équilibres financiers. L'autre, pour éviter le risque d'étatisation en imposant que le texte dont le Parlement sera saisi chaque année soit le fruit d'une négociation avec les partenaires sociaux, bref, que ce soit le fruit de la démocratie sociale.

Ces amendements sont destinés à préserver l'équilibre fragile entre démocratie politique et démocratie sociale, à ouvrir en grand la porte du paritarisme rénové. Notre objectif est de concilier une démocratie politique renforcée avec un nouvel élan de la démocratie sociale. Or nous craignons beaucoup que ce texte, par ses ambiguïtés, se contente de favoriser l'une en entravant l'autre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la réforme de notre système de protection sociale est une nécessité. Longtemps différée, masquée par le recours aux expédients classiques, elle doit être conduite aujourd'hui dans la double perspective de la sauver et d'en adapter les mécanismes. Ces deux aspects sont intimement liés l'un à l'autre car, comme le titrait récemment un grand quotidien du soir, ce sera « la réforme ou la faillite ».

Cette réforme est essentielle pour notre avenir. On sait, en effet, que les dépenses de sécurité sociale sont de l'ordre de 1 800 milliards de francs par an, soit plus de 20 p. 100 du produit intérieur brut. Il est légitime de s'interroger sur les priorités d'affectation comme sur la gestion d'une telle masse. Compte tenu de l'attachement des Français à un système de protection qui reflète leur conception de la société, c'est un véritable défi que nous devons relever, dans une démarche collective, loin des polémiques stériles ou des affrontements préélectorales.

Nos concitoyens sont profondément attachés à quelques principes simples, qui constituent autant de fils directeurs pour les acteurs de la réforme : la complémentarité de l'hôpital et de la médecine de ville, le libre choix du médecin, la gestion par les partenaires sociaux et, plus que tout probablement, une conception très française de l'égalité et de l'équité. Autant dire qu'ils sont, majoritairement, opposés à toute étatisation et à toute vision strictement comptable du système de protection sociale.

Le Gouvernement s'est courageusement attelé à cette tâche ; les maladresses de méthode commises à l'automne dernier ne feront pas oublier aux parlementaires de la majorité leur devoir de solidarité et de critique constructive.

Dans ces conditions, la révision constitutionnelle qui nous est proposée aujourd'hui doit être jugée, bien au-delà de ses aspects techniques, comme un moyen de renforcer, sinon de refonder un système de sécurité sociale voué, sans réforme, à l'autodestruction. L'importance de l'enjeu fait que le projet de loi constitutionnelle qui nous est présenté doit être, à mon sens, entièrement apprécié à l'aune de la question suivante : l'outil imaginé peut-il nous aider à atteindre les objectifs fixés ? En d'autres termes, l'association du Parlement à la définition des grandes orientations de notre protection sociale constitue-t-elle un progrès sur le chemin du redressement annoncé ?

Par expérience, donc par humilité, je me garderai bien de porter *a priori* un jugement définitif et péremptoire. Je crois en effet que, comme tous les instruments que l'on se donne, celui-ci vaudra surtout par l'usage qui en sera fait. A cet égard, je ne suis pas loin de penser que le texte sur lequel nous nous penchons soulève sans doute plus de questions qu'il n'apporte de réponses.

M. Jean Glavany. Très juste !

M. Pierre Albertini. Sa rédaction autorise plusieurs interprétations et se prête aussi à une évolution ultérieure, ce qui représente, selon moi, un incontestable avantage. Dans un domaine qui échappe largement à la rationalité économique – je pense tout spécialement à l'assurance maladie –, il est essentiel de retenir un mécanisme constitutionnel simple et souple qui n'enferme pas une réalité mouvante dans un cadre trop rigide.

A cet égard, je dois reconnaître que nous sommes comblés ! Les rédacteurs ont fait dans l'extrême sobriété ; les scrupules qu'ils ont éprouvés se comprennent d'ailleurs aisément. Comment introduire, après cinquante ans de dessaisissement parlementaire, une loi « d'équilibre » ou de « financement » de la sécurité sociale ?

L'article 34 de la Constitution attribue, certes, au Parlement la compétence de déterminer les « principes fondamentaux de la sécurité sociale ». Mais l'usage fait jusqu'ici de cette disposition et l'interprétation plutôt restrictive qu'en a donnée le Conseil constitutionnel n'ont guère habitué les prescripteurs, les gestionnaires et les payeurs à une intervention parlementaire fréquente. C'est, hélas ! dans les périodes de crise que l'on songe à nouveau à renouer avec une institution dont on salue alors la « légitimité démocratique ». En dehors de ces temps difficiles, le Parlement a été largement tenu à l'écart des grandes orientations sur la sécurité sociale, malgré ses appels à être écouté, sinon entendu.

Mais quels que soient ces regrets, personne ne peut se satisfaire du *statu quo*. Il importe donc aujourd'hui de s'inscrire dans une nouvelle approche.

Le principal mérite de cette révision est l'engagement, chaque année, d'un débat de fond sur les conditions de l'équilibre de la sécurité sociale. Jusqu'ici, en effet, notre système n'était pas piloté, n'obéissait à aucune orientation préalable : il était plutôt la somme de décisions plus ou moins coordonnées. A l'atomisation, nous entendons substituer une vue globale et prospective de la protection sociale. Le projet doit avoir pour but non de rationner, mais de rationaliser, c'est-à-dire de mieux mesurer les conséquences économiques, sociales, sanitaires, des évolutions constatées et des choix préparés. Le premier aspect me paraît, à lui seul, justifier le contenu de cette révision. En effet, comme l'ont montré les experts devant la commission les lois, l'absence de pilotage conduit mécaniquement au rationnement, avec les hausses successives

du ticket modérateur et des taux de cotisation, qui pèsent douloureusement sur les Français les plus démunis, créant ainsi le risque d'une médecine « à deux vitesses ».

Outre l'évolution préoccupante des déficits qui s'accumulent depuis 1991, l'intervention parlementaire se justifie par le caractère obligatoire des cotisations qui financent la sécurité sociale : on oublie en effet trop souvent le point de vue des payeurs, c'est-à-dire des assurés. Or, en vertu d'un vieux principe, bien antérieur à la Révolution, c'est le Parlement qui consent à l'impôt, au sens large du terme. L'article 14 de la Déclaration des droits l'a formulé de manière solennelle : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Ce simple rappel conduit, bien sûr, à considérer comme nécessaire que la future loi s'interroge à la fois sur les recettes et sur « les objectifs de dépenses » : amputer le débat et le vote d'une réflexion concomitante sur les ressources comme sur les charges reviendrait à tronquer l'exercice, qui perdrait alors tout son sens.

Il convient cependant de ne pas se méprendre sur la nature de cette loi d'« équilibre » ou de « financement ». Ce n'est évidemment pas une loi au sens classique du terme : elle présente, avant tout, un caractère prévisionnel, « prospectif », pour reprendre un concept que la doctrine a déjà tenté d'appliquer aux lois de plan, aux lois de programme, aux schémas de toutes sortes... Sans aller jusqu'à reprendre l'image qu'utilisait Jean Foyer, parlant en 1982 « d'un assemblage de neutrons législatifs (...) dont la charge juridique est nulle », il faut convenir que cette loi présentera une importance plus politique que juridique. Dans une formule dont il a le secret, le président Mazeaud considère que « ce vote sur les objectifs de dépenses ne sera pas dépourvu de toute normativité ».

M. Jacques Floch. On cherche laquelle !

M. Pierre Albertini. En réalité, il n'en aura aucune par lui-même. Car cette loi de financement ne contiendra ni autorisation de dépenses, ni crédits limitatifs. Son but est de servir d'inspiration, de guide à un ensemble de mesures ultérieures, rythmant la gestion de la sécurité sociale et notamment de la santé : budgets des hôpitaux, conventions avec la médecine de ville, pour ne parler que des instruments essentiels. Sa vraie nature sera plus proche d'un document d'intention, d'un acte de référence que d'une véritable loi. Je doute d'ailleurs qu'on puisse lui faire produire des conséquences juridiques précises. L'affirmation du garde des sceaux selon laquelle le Gouvernement exercera désormais « un pouvoir dérivé » me paraît singulièrement optimiste.

Pour autant, nous espérons que la charge politique de cette participation parlementaire à un débat qui intéresse au plus haut point les Français sera supérieure à quelques kilotonnes et éclairera efficacement les choix à venir. Ce sera possible, à mon avis, à quelques conditions que je voudrais expliciter.

Après avoir circonscrit le champ de la sécurité sociale, comme le suggère la commission des comptes, il conviendra d'abord de veiller au contenu même de la loi. Notre intérêt est qu'elle contienne à la fois des éléments d'analyse et des orientations générales. A cet égard, on peut se risquer à souhaiter que la loi d'équilibre soit elle-même équilibrée ! A l'évidence, le premier rendez-vous important sera celui de l'automne 1997 : en effet, c'est l'année prochaine que l'on pourra mesurer les effets du plan de

réforme annoncé par le Premier ministre le 15 novembre dernier. Nous pourrions alors suggérer, le cas échéant, les corrections de trajectoire ou les compléments nécessaires. C'est donc au fil du temps que se définira le niveau de généralité ou de précision de la loi votée par le Parlement.

Dans cette perspective, je souhaite personnellement que l'on puisse procéder à une régionalisation des objectifs de dépenses en matière de santé. Pour cela, nous devons améliorer rapidement la qualité et le contenu des statistiques disponibles, notamment en matière d'épidémiologie. Peut-on se contenter d'observer, sans les corriger, les disparités qui existent entre les régions, s'agissant de l'accès aux soins et de la consommation médicale ? Un redéploiement des moyens doit être effectué si l'on ne veut pas que se creuse encore la fracture sociale. Cette redistribution, qui devra se faire en liaison avec la Conférence nationale et les agences régionales que le Gouvernement se propose de créer, est fortement attendue par des régions désavantagées comme la Haute-Normandie, la Picardie et le Nord - Pas-de-Calais, notamment.

Reste enfin une question que la révision constitutionnelle et l'intervention parlementaire ne permettent pas de résoudre : comment rénover le mode de gestion de la sécurité sociale, comment faire évoluer le paritarisme, qui n'en est plus tout à fait un, en en conservant les avantages et en en corrigeant les défauts ? Certes, nous sortons largement de la discussion constitutionnelle, mais on ne peut pas faire l'économie de cette réflexion. A quoi serviraient des orientations générales ou même des réformes si les instruments quotidiens de leur mise en œuvre n'étaient pas à la hauteur des ambitions poursuivies ?

M. Jean Glavany. Très bonne question !

M. Pierre Albertini. Il conviendra donc d'accompagner par la concertation et le dialogue cet effort de modernisation qui doit s'inscrire dans la durée.

Comme vous pouvez le constater, monsieur le garde des sceaux, mes observations portent plus sur le fond que sur la forme. Je ne sous-estime pas les questions que mes collègues ont abordées, notamment quant au calendrier, quant aux rapports avec la loi de finances de l'année, quant à la possibilité d'opposer ou non l'irrecevabilité de l'article 40 de la Constitution aux amendements parlementaires. Mais ces aspects techniques me semblent secondaires au regard des objectifs recherchés : non pas transférer l'impopularité et l'impuissance au Parlement, non pas limiter la participation de celui-ci à des aspects techniques et comptables qu'un organe permanent pourrait mieux traiter, mais lui donner l'occasion, chaque année, d'informer nos concitoyens et d'éclairer l'ensemble des partenaires sur les choix à faire et sur leurs conséquences.

Cette réforme comporte donc un progrès possible mais non certain, et nous devons attendre quelques années pour la juger. Pour ma part, je souhaite qu'elle soit couronnée de succès et que nous puissions contribuer à donner au Parlement une nouvelle légitimité. Car, comme le disait ironiquement Clemenceau : « Le Parlement est le plus grand organisme qu'on ait inventé pour commettre des erreurs politiques, mais elles ont l'avantage supérieur d'être réparables ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le garde des sceaux, votre projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale évoque les recettes et fixe les dépenses. Est-ce un premier pas en avant dans le bon sens ? Je ne le crois pas. Je pense qu'il s'agit d'un trompe-l'œil visant à accréditer l'idée que le Parlement contrôle la politique de protection sociale.

Contrairement à d'autres, je souhaite l'intervention du Parlement pour définir les grands choix de politique sociale, donc le vote du Parlement sur les contributions correspondantes. Notre système participe au développement et à l'approfondissement de la démocratie sociale. Dans la France de 1996, où le chômage atteint 12 p. 100 de la population active, où un jeune de moins de vingt-cinq ans sur quatre est chômeur, où la démographie dénombre de plus en plus de retraités, mais où le PIB par habitant n'a jamais été aussi élevé, notre protection sociale joue un rôle redistributif au même titre que celui que devrait mieux assurer le système fiscal.

Le Parlement ne peut être exclu de la politique sociale. Au regard des masses financières en cause, qui dépassent celle du budget de l'Etat, il n'est pas normal qu'il soit tenu à l'écart de décisions qui impliquent tous les acteurs de la vie économique et sociale, et que seul le Gouvernement puisse de fait exercer un contrôle sur les comptes de la sécurité sociale. La transparence doit exister dans un Etat démocratique et cette situation n'est plus admissible.

Les lacunes de ce mode de fonctionnement trouvent aujourd'hui leurs limites. N'entend-on pas deux ministres des affaires sociales successifs de la même majorité se contredire sur les comptes de la sécurité sociale ?

Mme Veil affirme que les 110 milliards de déficit des années 1992-1993 ont déjà été financés par l'augmentation de la CSG en 1993 et M. Barrot nous apprend, le 16 janvier, que le produit de la CSG d'alors a servi à équilibrer la branche vieillesse. Ces controverses portant sur des sommes considérables sont très regrettables ; il est nécessaire d'assurer la transparence des comptes sociaux aux yeux de nos concitoyens, constamment appelés à régler les déficits de la sécurité sociale. Où est la vérité, monsieur le ministre ? Il est grand temps que les comptes sociaux, désormais assujettis au contrôle de la Cour des comptes, soient soumis au vote et au contrôle du Parlement pour que le pays connaisse à la fois la réalité des coûts et celle des choix de politique sociale de la nation.

L'analyse de votre projet de loi constitutionnelle montre que les références au rapport du comité Vedel ne manquent pas. Constitué en 1992, ce comité avait conclu que, pour associer utilement le Parlement à la politique de sécurité sociale, il fallait prévoir une délibération parlementaire sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base, donc la possibilité pour le Parlement de délibérer sur le financement tout en laissant aux partenaires sociaux l'autonomie de gestion. Ainsi, ce dispositif permettait au Parlement d'agir sur le mode de financement de la protection sociale tout en respectant le paritarisme. Aujourd'hui, je le dis parce que je le crois, nous avons un paritarisme de façade.

Le projet que vous présentez va en apparence plus loin puisqu'il introduit la notion d'équilibre. Je note au passage que vous nous invitez à créer une nouvelle catégorie de lois. Nous connaissions les lois toutes simples, les lois de programme et, enfin, l'ensemble constitué par les lois de finances initiales et rectificatives et les lois de règlement.

Cette architecture était simple et compréhensible, même si, parfois, la relation entre loi de programme et loi de finances n'était pas évidente. Il vaudrait mieux conserver le texte de la commission, monsieur le garde des sceaux, avec la formule « loi de finances », plutôt que « loi d'équilibre ». Le Premier ministre s'est engagé, avec toute la solennité requise, à permettre au Parlement de se prononcer sur les grands choix de sa politique de protection sociale. Il avait même, le 15 novembre dernier, parlé de « clé de voûte », ce qui signifie que, si on l'enlève, toute la voûte s'écroule !

M. Jean Glavany. Très bien !

M. Georges Sarre. Le Premier ministre, surtout après le mouvement social de la fin de l'année dernière, veut aussi respecter le paritarisme et garder au Gouvernement la haute main sur les recettes à travers la cogestion avec les syndicats.

Comme les grands choix comportent, à l'évidence, des éléments financiers capitaux, vous vous êtes retrouvé devant un choix que vous ne voulez ni ne pouvez assurer : donner au Parlement un rôle réel sur les dépenses et sur les recettes ou bien garder le système actuel. Voulant à la fois donner un os à ronger au Parlement et ne voulant pas lui laisser la plénitude de ses pouvoirs en matière de recettes et de dépenses sociales, vous avez inventé un nouveau concept de loi qui donne aux élus de la nation un rôle plutôt ingrat : celui de ne pouvoir agir que sur les objectifs de dépenses. C'est habile, car, ainsi, l'impopularité éventuelle retombera uniquement sur les parlementaires et non sur le Gouvernement ou les partenaires sociaux. En termes plus vulgaires, cela s'appelle « se défausser ».

M. Jean Glavany. Ce n'est pas excessivement vulgaire, mon cher collègue !

M. Georges Sarre. Pas excessivement !

Ce concept d'équilibre, qui ne porterait que sur les dépenses, est une ficelle tellement épaisse que même votre majorité regimbe et je la comprends. Sera-t-il agréable pour des parlementaires de votre majorité de se retrouver devant des électrices et des électeurs, après avoir dû réduire encore les remboursements pour réaliser l'équilibre prévu par la loi ? J'en doute et j'attends avec curiosité les futurs débats parlementaires sur ce sujet, ainsi que les votes !

Il n'est donc pas étonnant que la commission des lois, par l'amendement n° 13, tente de transformer complètement votre projet. Je reconnais volontiers à son rapporteur, M. Mazeaud, un réel courage, car lui, contrairement à vous, a fait le choix d'appeler un chat un chat, en remplaçant les termes de « loi d'équilibre » par ceux de « loi de financement ». Malheureusement, vous ne le suivez pas.

Toute cette querelle de mots, à l'intérieur de votre majorité, serait plaisante s'il ne s'agissait d'un sujet aussi grave que celui de la responsabilité du Parlement, de sa dignité et de l'avenir de la protection sociale. En réduisant le rôle de la représentation nationale à celui d'un chien de garde des dépenses, vous en faites un paravent et vous la subordonnez à l'exécutif, ce qui n'est pas acceptable. En ne réduisant que les dépenses, c'est-à-dire en clair les remboursements, réduction complétée par un accroissement du forfait hospitalier, vous vous engagez directement dans la voie d'une protection sociale à plusieurs vitesses.

Les contradictions dans lesquelles vous et votre majorité vous débattiez ne sont, en fait, que la conséquence d'une stratégie erronée. Vous avez choisi de faire payer d'abord, puis de confier au Parlement le soin de réduire les dépenses, enfin, seulement, d'agir sur l'offre de soins, c'est-à-dire sur la structure même de notre système de santé ce faisant, votre réforme s'effiloche : il ne restera bientôt que la réduction du déficit et celle des remboursements. Vous persistez dans les errements que vous aviez, à juste titre, dénoncés, ceux de la seule maîtrise comptable.

Il eut fallu, monsieur le garde des sceaux, opérer à l'inverse : d'abord prendre le temps de mettre tout à plat, d'expliquer, d'écouter, puis agir sur l'offre de soins elle-même, sur la maîtrise des dépenses de santé, sur les cotisations sociales, sur leur assiette et leur taux ; ayant ainsi établi les conditions d'un équilibre stable et durable alors, mais alors seulement, vous auriez pu attaquer la question de la résorption des déficits aussi bien pour l'assurance-maladie que pour les retraites. Cette erreur, monsieur le garde des sceaux, nous allons tous la payer à commencer par les plus démunis.

Nous ne pouvons pas faire une réforme de fond de notre protection sociale, d'une part, sans analyser l'évolution des données économiques et sociales, qui montrent un transfert important des revenus des salariés vers ceux des entreprises et le secteur financier, d'autre part, sans en tenir compte dans les propositions.

Il est temps de prévoir des sources de financement pour notre protection sociale ne reposant plus essentiellement sur les salariés, mais étendues à tous les revenus. Il faut que ces financements soient justes et durables pour offrir davantage de lisibilité aux citoyens et aux agents économiques de ce pays.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux, ministre de la justice*. C'est ce que l'on fait !

M. Georges Sarre. Insuffisamment !

M. le garde des sceaux. Attendez juillet !

M. Georges Sarre. Nous attendrons juillet !

M. Jean Glavany. Vous voulez un chèque en blanc !

M. le garde des sceaux. Monsieur Sarre, puis-je vous interrompre ?

M. Georges Sarre. Je vous en prie, monsieur le garde des sceaux.

Mme le président. La parole est à M. le garde des sceaux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le garde des sceaux. M. Sarre évoque un point qui n'est pas directement lié à la réforme constitutionnelle mais qui, sur le plan économique et social, est probablement le nœud de toute l'évolution de notre système de protection sociale dans les années à venir.

Comme chacun le sait, tant pour des raisons de compétitivité économique que pour des raisons fondamentales de justice sociale, il convient que ce qui est aujourd'hui à la charge des salariés de manière quasiment exclusive, devienne maintenant une charge pour l'ensemble des contribuables de ce pays. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé – à compter du milieu de cette année il y aura une première étape – de, comme on le dit dans un langage un peu courant, basculer progressivement des cotisations sur les salaires vers la contribution sociale généralisée...

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. Jean-Luc Prével. C'est indispensable !

M. Jean Glavany. Excellente intention !

M. le garde des sceaux. ... et ainsi de donner à notre sécurité sociale un impact social plus fort en termes de justice et d'éviter les inconvénients pour l'économie et pour l'emploi qu'elle comporte aujourd'hui.

Je voulais apporter cette précision parce que M. Sarre a soulevé dans son intervention un point qui sera, à mon avis, au-delà de notre discussion d'aujourd'hui, le centre même des débats sur la protection sociale dans les années qui viennent.

M. Jean-Luc Prével. C'est absolument indispensable !

Mme le président. Monsieur Sarre, vous disposez encore de quelques minutes.

M. Georges Sarre. Je vais conclure, madame le président.

Monsieur le garde des sceaux, j'adhère à la philosophie que vous venez de développer mais tout sera lié à la réforme fiscale. Si l'on considère les décisions qui viennent d'être annoncées concernant, par exemple, les allocations familiales, je me dis que je ne suis pas en mesure aujourd'hui d'apprécier ce que sera concrètement la réalité que vous venez d'essayer de définir.

M. Jacques Floch. Et cela a le temps de changer encore !

M. Georges Sarre. En ce moment, quelle est la situation ? Les salariés de notre pays sont pris en tenaille entre l'augmentation des cotisations, la diminution des remboursements des soins et la stagnation des salaires. Comment ne pas comprendre leur mécontentement et leur révolte ?

Votre projet de loi constitutionnelle établit un cadre, mais comporte trop de zones d'ombre. Le rôle du Parlement n'en sortira pas renforcé alors que la politique sociale de notre pays, dans ce contexte de crise, est essentielle pour notre démocratie.

A ce jour, je crains bien que les grandes réformes promises par le Premier ministre le 15 novembre dernier ne se résument, en 1996 pour nos concitoyens, au RDS basé sur une dette amplifiée.

Monsieur le garde des sceaux, la protection française et notre protection sociale méritent des réformes plutôt qu'un nouveau prélèvement pour le remboursement de la dette sociale ou qu'un projet de loi constitutionnelle transformant le Parlement, pour le moment, en pur alibi.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Luc Prével.

M. Jean-Luc Prével. Monsieur le garde des sceaux, vous nous présentez aujourd'hui un projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale. Cette loi doit permettre enfin au Parlement de trouver sa place légitime dans le domaine social et de pouvoir voter.

On aimerait qualifier cette loi d'historique, mais, en raison de certains aspects de votre projet, on peut se demander si vous êtes prêt à aller au bout de sa logique...

M. Jacques Floch. Non !

M. Jean-Luc Prével. ... car elle pose le double problème de la légitimité du Parlement et du rôle du paritarisme.

Cette loi va-t-elle faire du Parlement, comme nous l'a annoncé le Premier ministre le 15 novembre 1995, la clé de voûte de la réforme ou n'est-ce qu'un petit pas après celui de juillet 1994 ?

La situation de notre protection sociale, tout le monde la connaît aujourd'hui. Nous en avons débattu les 14 et 15 novembre, après avoir auditionné pendant trois jours toutes les organisations représentatives, puis au cours du débat sur les lois d'habilitation. Cependant, il n'est pas inutile d'en rappeler les données essentielles.

Tout le monde, ou presque, reconnaît qu'il est indispensable de réformer notre protection sociale pour la sauver, car ne rien faire serait la pire des politiques. En effet, les dépenses sociales du pays sont, toutes dépenses confondues, de l'ordre de 2 600 milliards de francs, donc largement supérieures au budget de l'Etat. Or personne n'est aujourd'hui vraiment responsable du niveau des dépenses, du niveau des recettes, de la gestion. Personne ne définit le coût global que le pays peut consacrer aux dépenses sociales. Nous assistons au jeu du mistigri : l'Etat, les syndicats, le patronat, les multiples partenaires ne cessent de se défausser du valet noir ; personne ne rend compte de ses décisions ; personne ne se soucie aujourd'hui d'adapter les dépenses aux recettes.

Les déficits s'accumulent : 230 milliards en quatre ans, 66 milliards prévus en 1996, si rien n'est fait.

De plus, le mode de financement basé à 80 p. 100 sur des cotisations salariales dépend de l'emploi – monsieur le garde des sceaux, vous venez de le rappeler – et pèse sur celui-ci. Voilà deux raisons essentielles pour le modifier : en allant progressivement vers une fiscalisation et en prenant en compte, pour les entreprises, la valeur ajoutée ou l'excédent brut d'exploitation.

Les plans de réforme succèdent aux plans de réforme, diminuant les remboursements et augmentant les cotisations. Nous redoutons un dix-neuvième plan, qui aurait alors inéluctablement précédé un vingtième plan dans quelques mois.

Le 15 novembre, le Premier ministre, reprenant d'ailleurs beaucoup de nos propositions, nous a présenté un plan qui comporte de réelles réformes structurelles. Ce plan a une logique, et, pour l'assurance maladie, les responsabilités apparaissent clairement.

Le Parlement, selon le Premier ministre, serait la clé de voûte de la réforme et voterait chaque année, après avis de la conférence annuelle de la santé, l'enveloppe sociale compatible avec la situation économique du pays. Cette enveloppe serait ensuite attribuée aux agences régionales, en corrigeant progressivement les inégalités actuelles. Les agences régionales devront ensuite contractualiser avec les établissements de santé publics et privés et avec les professions de santé. Ainsi, chacun, à sa place, est responsable. Ce plan a sa logique et nous l'approuvons totalement.

C'est alors que se pose la double question de la légitimité du Parlement et de la place du paritarisme.

La légitimité du Parlement ne fait pour moi aucun doute et je trouve curieux que certains de nos collègues puissent la discuter. Nous sommes en démocratie, élus par le peuple. Nous représentons l'ensemble de la nation. Nul autre que le pays ne peut se prévaloir d'une légitimité identique. Il serait donc curieux que nous ne puissions nous prononcer et voter une enveloppe sociale. C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, j'avais au printemps 1995, lors de la dernière réforme constitutionnelle, proposé un amendement permettant au Parlement de voter l'enveloppe sociale. Je regrette qu'il n'ait pas été retenu à l'époque par le Gouvernement. Nous aurions peut-être gagné un peu de temps.

Pour autant, faut-il remettre en cause le paritarisme ? Nullement. Il est selon moi indispensable pour tout ce qui est lié au contrat de travail, c'est-à-dire le chômage, les accidents de travail, les retraites. Les partenaires sociaux démontrent d'ailleurs que lorsqu'on leur donne de réelles responsabilités, à l'UNEDIC, dans les caisses de retraites complémentaires, dans les institutions de prévoyance, ils savent prendre des mesures courageuses et intelligentes, adaptant les cotisations aux prestations attendues.

Monsieur le garde des sceaux, vous auriez donc, à mon sens, tout intérêt à renforcer le paritarisme dans tous les domaines liés au contrat de travail. Mais pourquoi les branches maladie et famille devraient-elles dépendre du travail, de l'emploi, des cotisations sociales ? Est-ce du fait des cotisations salariales et patronales ? Il s'agit là d'une fiction, puisque le salarié ne reçoit qu'un salaire net et que c'est l'employeur qui calcule et verse à l'URSSAF la totalité des charges salariales. De plus, l'employeur répercute dans son prix de revient le coût des charges salariales et, finalement, lorsque celles-ci augmentent, c'est l'emploi qui « trinque » et le consommateur qui paie.

Certes, on pourrait proposer de verser au salarié le salaire brut, voire un salaire « superbrut », et il verserait lui-même le total des cotisations. Cette mesure irait peut-être vers une plus grande responsabilisation de chacun.

Que l'on me comprenne bien, il ne s'agit pas de remettre en cause le paritarisme, puisque je vous propose, au contraire, de le renforcer dans tous les domaines liés au contrat de travail, en rendant les partenaires sociaux pleinement responsables. Pour la branche maladie, ils gèreront l'enveloppe votée par le Parlement et seront ainsi responsabilisés, mais c'est au Gouvernement et au Parlement de définir la politique familiale et la politique de santé.

Qu'aujourd'hui, alors que la protection sociale est en péril parce que, comme le dit Raymond Soubie, qui est un expert, elle n'a pas été gérée, alors que nous nous orientons vers un financement faisant appel à l'ensemble des revenus dépendant et pesant moins sur l'emploi, on veuille limiter le rôle du Parlement, sous prétexte qu'il ne serait pas légitime ou que le paritarisme serait en danger, me semble ahurissant.

Par conséquent, le paritarisme n'est pas remis en cause et il est indispensable que le Parlement représentant la nation se prononce sur l'enveloppe sociale. Le Premier ministre l'avait bien compris puisque, le 15 novembre, il nous proposait que le Parlement soit la clé de voûte de la réforme.

Vous nous proposez aujourd'hui une loi constitutionnelle permettant que le Parlement débattre chaque année de l'équilibre de la sécurité sociale. Alors d'où viennent les doutes ?

Certains parlent d'un recul, d'un petit pas, d'alibi. A mon sens, monsieur le garde des sceaux, votre projet de loi est très intéressant et constitue un réel progrès. Toutefois, pour que le vote du Parlement ait un sens, encore faut-il qu'il puisse voter les dépenses et les recettes correspondantes. Pour que la loi d'équilibre prenne tout son sens, encore faut-il que l'on puisse soulever chaque plateau de la balance. Chacun sait que, si le fléau de la balance penche aujourd'hui du côté des dépenses, c'est à la fois parce que les dépenses de santé augmentent de 7 p. 100 par an, alors que les recettes, basées sur la masse salariale, n'augmentent que de 2 p. 100 par an. Donc,

voter les objectifs de dépenses sans voter les recettes correspondantes est notoirement insuffisant et paraît tout à fait illogique.

Une seule loi annuelle, sans possibilité de la modifier en cours d'année, est-ce suffisant ? Chacun sait qu'entre les prévisions, même faites par les plus éminents experts, et les réalisations, il y a souvent des différences importantes.

De plus, pour la maladie notamment, il faut pouvoir tenir compte de possibles épidémies, d'améliorations technologiques, de nouvelles thérapeutiques coûteuses. Une loi d'équilibre unique est trop rigide. Il est indispensable de pouvoir prévoir en cours d'année des modifications, donc des lois rectificatives.

Nos commissions ont voté des amendements sur ces deux points importants : prendre en compte les recettes, prévoir des lois rectificatives. La commission des affaires sociales a ainsi repris l'un de mes amendements et je l'en remercie, notamment son président.

Votre texte retrouve ainsi l'aspect prévu par le Premier ministre le 15 novembre. Les rôles et les responsabilités du Gouvernement, du Parlement et des partenaires sociaux sont ainsi clairs. Toute ambiguïté s'en trouve levée.

Cependant cette loi constitutionnelle sera précisée par une loi organique sur laquelle nous n'avons pas encore d'informations importantes. Or, plusieurs problèmes doivent être résolus, sur lesquels je souhaiterais avoir quelques informations.

D'abord, concernant les délais, il est souhaitable que cette loi de financement soit discutée le plus près possible du budget pour tenir compte des mêmes données économiques, mais elle devra l'être après remise des rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale, de la Cour des comptes et du conseil national de la santé à créer. Voilà déjà une contrainte de délai.

Une seconde contrainte à prendre en compte et qui n'a pas encore été évoquée est la nécessité de se situer suffisamment en amont pour permettre les négociations contractuelles et surtout – vous le savez bien, monsieur le garde des sceaux – la longue préparation des budgets des établissements de santé.

Qu'en sera-t-il du BAPSA, aujourd'hui voté par le Parlement ? Il serait souhaitable qu'il soit discuté lors de cette loi de financement de la protection sociale.

Le Parlement pourra-t-il orienter davantage la protection sociale vers la prévention et l'éducation sanitaire ? Envisagez-vous le contrôle de l'exécution de la loi d'équilibre, ce qui permettrait de responsabiliser davantage et le Parlement et les gestionnaires ?

Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir nous apporter quelques précisions sur les contours de la loi organique, qui explicitera le texte de la réforme constitutionnelle.

Mais il serait tout aussi important que vous nous donniez des informations sur l'ordonnance traitant de l'architecture des caisses. L'articulation de votre réforme en dépend grandement. Quels seraient les rôles et les pouvoirs des conseils d'administration et de surveillance ? Quelle sera la place des agences régionales ? Pourront-elles, comme cela avait été envisagé, corriger les inégalités régionales ? Pourront-elles négocier les contrats d'objectifs avec les établissements de soins publics et privés et les professions de santé ?

Des réponses à ces questions essentielles permettraient de mieux comprendre l'architecture globale de votre réforme de la protection sociale. Chacun a bien

conscience qu'il faut la réformer pour la sauver et qu'il n'est pas possible chaque année d'augmenter les cotisations.

Votre but, comme le nôtre, n'est pas de rationner les soins mais d'optimiser les dépenses dans l'intérêt des malades, qui me semble très oublié aujourd'hui. Chacun sait que l'on peut économiser en soignant aussi bien, grâce notamment à une réforme de la formation initiale et continue, en privilégiant l'écoute et l'acte intellectuel, grâce aux références médicales, au carnet de santé, en redéployant médecins et équipements en fonction des besoins réels.

Nous espérons tous que cette réforme ne sera pas un plan après d'autres. La réforme constitutionnelle est chose sérieuse, ce n'est pas M. Mazeaud qui dira le contraire. Il est donc nécessaire qu'elle soit utile.

Vous proposez de permettre au Parlement de trouver sa place légitime dans le domaine social et de pouvoir, enfin, voter chaque année une loi d'équilibre. Vous serez d'accord, je crois, pour constater que l'on ne peut voter des objectifs de dépenses sans se soucier des recettes d'autant que le mode de financement est appelé à évoluer, vous venez de le rappeler, monsieur le garde des sceaux.

Je vous remercie de bien vouloir nous éclairer sur la loi organique et sur l'ordonnance traitant de l'architecture des caisses. Je serais heureux, alors, avec la plupart de mes collègues, de voter votre texte amendé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Xavier de Roux.

M. Xavier de Roux. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, à écouter ce débat, on ne peut que constater que la France est un bien étrange pays.

Il n'est pas discuté que son appareil de production est capable de fournir à la population à peu près tout ce dont elle a besoin et, de surcroît, d'exporter largement pour compenser ce que nous importons.

Il n'est pas discuté que la France est l'un des dix pays du monde les mieux nantis, que son avance technologique dans bien des domaines, y compris dans le nucléaire et la télématique, est confortable.

Et pourtant, ce pays abrite trois millions de chômeurs et plusieurs millions d'habitants ayant franchi le seuil de la pauvreté. Le temps d'une campagne présidentielle, l'état de la nation a été analysé, disséqué, les rigidités énumérées ; les médecins se sont affrontés et ont proposé au malade leurs remèdes.

Et pourtant, après quelques mois seulement de gouvernement, le débat repart de plus belle comme s'il n'avait pas été largement tranché par l'élection présidentielle ou, plus exactement, comme si l'application en grandeur réelle au corps social des mesures préconisées et approuvées allait provoquer une si vive réaction qu'il convenait de ne pas s'y risquer.

Le XIX^e siècle a vu naître les grandes cathédrales ouvrières, le développement du salariat, c'est-à-dire la vente – si critiquée à l'époque – de sa force de travail à l'employeur, et le XX^e siècle, avec la concentration de l'entreprise capitaliste, ou la constitution d'appareil de production d'État, a vu le salariat devenir la situation normale du citoyen, au point que plus de 80 p. 100 des Français sont salariés.

Le financement des systèmes de santé, de la famille, des retraites, c'est-à-dire de la solidarité nationale, s'est trouvé entièrement assis sur les salaires. La gestion de ces systèmes a été confiée aux organisations salariales et patronales.

Mais dès lors qu'en 1973 la crise pétrolière annonçait la fin de la période du plein emploi, le système tout entier se trouvait atteint ou menacé.

L'augmentation du chômage signifiait à l'évidence moins de cotisations et plus de contributions, c'est-à-dire finalement plus de prélèvements obligatoires, plus de charges et moins de compétitivité au moment où il en fallait le plus.

La conséquence a été simple : dans chaque entreprise, l'ennemi est devenu le salaire, c'est-à-dire le salarié. Licenciements et plans sociaux se sont succédé pour que l'entreprise produise plus et mieux avec toujours moins d'effectifs. La révolution technologique s'en est trouvée accélérée. Nos usines tournent, elles payent simplement moins de salaires, c'est-à-dire, dans le système actuel, moins de contributions à la solidarité nationale, qui pourtant, pour nourrir les chômeurs, en a davantage besoin.

Le reflux du salariat entraîne un reflux des contributions sociales qui ont besoin d'être relayées par l'impôt. Ce cycle a pour effet de réduire globalement le pouvoir d'achat, sans pour autant limiter l'émergence d'une économie grise qui n'a besoin pour prospérer ni de contributions, ni de taxes.

Les systèmes d'aides à l'emploi sont incapables de faire revenir vers le marché du travail les millions de personnes qui s'en trouvent exclues. Cette situation durera tant que le marché assurera seul la répartition des biens, des produits et des services, puisque la concurrence a pour objet et pour effet de faire baisser le prix de revient.

Mais si le marché est incapable d'effectuer la répartition des richesses entre tous, si le marché ne peut être qu'une machine à exclure plus ou moins efficace, comment le remplacer ?

Les socialistes, en 1981, ont cru apporter une réponse : il suffisait que la collectivité reprenne la maîtrise de la production et du capital en collectivisant les grandes entreprises, les banques et le marché financier, pour assurer une juste répartition étatique de la production. Malheureusement, ils vivaient une contradiction difficile ; ils voulaient répartir la production nationale tout en étant profondément européens. Ils disaient une chose à Paris et en faisaient une autre à Bruxelles, parce que les règles du marché doivent être les mêmes pour tous dans l'Union européenne. Entre l'Europe et l'organisation collective du travail, ils n'hésitèrent pas, au grand dam des communistes, qui ne s'attendaient pas encore à la chute du mur de Berlin.

M. Jean Tardito. Qu'est-ce que cela a à voir ?

M. Xavier de Roux. Le dilemme serait-il le plein emploi sans marché ou le sans emploi du marché ? La réponse est probablement au milieu, si tant est qu'il existe une réponse médiane à une question aussi difficile d'organisation sociale.

Le marché n'est pas suffisant parce qu'il s'oppose à l'emploi et que l'emploi salarié reste la source non seulement du revenu, mais aussi de l'intégration sociale et de la dignité. Le travail salarié n'est plus cette peine qu'on loue à un patron illégitime, ce lien contre lequel se sont élevées les voix, non seulement de Marx et de Lénine, mais aussi celles des utopistes, comme Proudhon ou Fourier. Le travail serait aujourd'hui le facteur principal de la dignité humaine dans nos sociétés avancées.

Pourtant, l'organisation sociale du XXI^e siècle ne se fera probablement plus autour de l'idée de salariat, parce que la créativité, le moyen de fabriquer des biens et des services évolue considérablement, parce que le lien entre le capital et la créativité évolue également, parce que des individus deviennent plus autonomes, tandis que d'autres se consacrent à la production grise, c'est-à-dire à celle qui est radicalement débarrassée des charges du travail.

De cela il faut tirer une première conclusion tout à fait évidente. Les charges sociales, le coût de la solidarité nationale, ne peuvent plus être supportés par les salariés, puisque la diminution du nombre et de la solvabilité des salariés entraîne un déséquilibre récurrent du budget social et de celui de la nation.

Il faut donc faire en sorte que les charges sociales ne pèsent plus sur les salaires, ne soient plus des cotisations, mais soient payées par le budget de la nation.

La solidarité nationale reviendra à redistribuer une partie de la richesse globale de la nation, et non plus simplement une partie des salaires versés. Le marché du travail n'aura plus l'impression de supporter le coût social tout entier. L'énorme masse financière remise en mouvement permettra la consommation et l'investissement.

La simplification du système de la redistribution sociale pourrait peut-être enfin porter un coup sévère à la République du guichet qui est, à l'évidence, l'un des facteurs non seulement de coût, mais de solidification, d'ossification de la société française. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : il faut casser les pattes du dinosaure et réinventer, avec l'utopie, l'émerveillement. Pour cela, il faudra plus qu'une réforme sociale et qu'une réforme fiscale, mais ces dernières pourront manifester clairement que nous sommes déjà passés d'une société à une autre et que l'organisation de l'État, faute d'avoir montré le chemin, doit tout au moins le suivre.

Les discussions actuelles sur l'organisation ou la réduction du temps de travail sont certes intéressantes, mais elles sont tout entières tournées vers le passé. Elles supposent que le seul revenu doit être celui du travail salarié, alors même que ce dernier se raréfie. En réalité, peu importe la somme de travail ; ce qui est essentiel, c'est que le produit de tous satisfasse demain les besoins de chacun. Et nous y sommes. La politique, c'est établir l'adéquation entre l'un et l'autre.

Nous savons aujourd'hui qu'il n'y a pas de solution totalitaire. Il faut que l'homme redevienne le seul objet de l'économie et affirme qu'il n'y a pas de lois véritablement économiques puisque la finalité de l'activité de l'homme, c'est l'homme.

C'est dans ce sens qu'il convient de modifier le contrat social. La modification de la Constitution à laquelle nous sommes appelés est le premier pas, la première étape d'un vaste chantier qui nous mènera, j'en suis sûr, vers des réflexions essentielles. C'est pour cela qu'il convient de la voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, dans ce débat, la véritable question n'est pas tant celle de la sécurité sociale, ni même celle de son financement, que celle de la Constitution. La seule question que nous devons nous poser est bien : faut-il réformer la Constitution ? Avons-

nous vraiment la conviction, je dirai même les preuves d'évidence, qu'il est nécessaire et indispensable de toucher au texte fondamental ?

Ce n'est qu'après avoir répondu à cette question qu'on peut s'engager dans un processus de révision constitutionnelle qui nous emmène à Versailles, comme nous commençons à en avoir l'habitude.

M. Jean Tardito. C'est un voyage organisé ! (*Sourires.*)

M. Laurent Dominati. C'est d'ailleurs cette habitude qui me gêne. En trois ans, nous aurons procédé cinq fois à des révisions constitutionnelles. Elles sont parfois justifiées ; peut-être est-ce le cas en l'occurrence.

M. Jean Glavany. Cette fois, on va faire à l'économie !

M. Laurent Dominati. Jusqu'à présent, toute réforme concernant l'indépendance de la justice, l'équilibre des pouvoirs et des institutions et le rôle du Parlement avait un caractère d'évidence : on sait très bien que pour engager de telles réformes, pour rééquilibrer notre démocratie, une révision constitutionnelle s'impose.

Dans le cas présent, monsieur le garde des sceaux, je ne peux qu'émettre des réserves car je n'éprouve pas, comme je le devrais, le même sentiment de clarté. Je comprends bien les enjeux de la réforme de la protection sociale, mais je comprends mal le moment choisi, voire le fond de celle qui est proposée. Et les débats l'ont assez clairement montré.

S'agit-il de donner un rôle nouveau au Parlement et de lui offrir des moyens de contrôle supplémentaires, ou s'agit-il de lui donner un rôle d'une portée symbolique, marquant l'importance qu'attachent les élus de la nation au système de protection sociale ? C'est sur la portée même de la révision constitutionnelle qu'il convient de s'interroger.

S'il s'agit de conférer un rôle nouveau au Parlement, il convient alors de lui donner des moyens de contrôle supplémentaires pour que son intervention dans la protection sociale puisse être suivie d'effets et qu'il puisse s'engager dans l'examen des comptes de la sécurité sociale. Il faut dès lors s'interroger sur les critiques qui ont été formulées. L'intervention du Parlement implique-t-elle une « étatisation » comme le prétendent certains ? Ce n'est pas sûr, mais l'inverse ne l'est pas non plus.

Il serait plus logique de mener à bien un processus de réforme et de restructuration de notre système de protection sociale et d'indiquer, à la fin, comme un couronnement, que l'intervention du Parlement est nécessaire et que, par conséquent, que la réforme constitutionnelle s'impose, puisqu'on ne pourrait pas faire autrement. En tout état de cause, cela ne devrait intervenir qu'après avoir répondu aux questions touchant à l'avenir des caisses, à l'évolution de leur gestion, à leur degré d'autonomie, bref à l'avenir de la structure de la protection sociale et de tout ce qui est en jeu dans le plan annoncé par le Premier ministre, qui n'est à mon sens d'ailleurs qu'un début de réforme de la protection sociale. Ce n'est, en effet, qu'à la fin des réformes engagées aussi bien par l'actuel Premier ministre que par les gouvernements qui lui succéderont qu'on pourra dire si le Parlement doit intervenir. Au surplus, l'on n'est pas certain, à la lecture du texte proposé, que le Parlement disposera bien des moyens de contrôler ce qu'il aura voté en termes d'objectifs ou de prévisions.

On perçoit bien que la réforme prend alors la signification d'un acte politique majeur : les élus de la nation veulent avoir leur mot à dire sur la sécurité sociale. Trop

longtemps, les dirigeants syndicaux ont prétendu que cela ne les concernait en rien. Tout comme vous, mes chers collègues, je crois que les masses financières en jeu, le poids économique de la sécurité sociale, ses effets sociaux tout simplement, justifient que le Parlement s'y intéresse. Mais le débat commence-t-il de façon suffisamment claire pour montrer jusqu'à quel point le Parlement s'engage ? Je ne le crois pas, et d'autant moins que l'on met la Constitution à contribution pour indiquer une volonté politique forte, ce qui me gêne beaucoup.

Je viens d'exprimer succinctement mes doutes, mes réserves et mes interrogations. Peut-être sont-elles partagées par certains de mes collègues. Je ne crois pas qu'il faille banaliser les réformes constitutionnelles. Elles doivent presque s'imposer d'elles-mêmes. Elles doivent avoir ce caractère de nécessité et d'évidence pour tous les citoyens. Pour ma part, je préférerais que l'on commence par réformer dans les faits, puis, si besoin est, quand la démonstration en aura été faite, que l'on finisse par réformer la Constitution.

C'est la raison pour laquelle je resterai, pour tout ce qui concerne les réformes constitutionnelles, extrêmement prudent et réservé. Cela avait déjà été le cas – avec certains de mes collègues – pour les précédentes qui ne me paraissaient pas avoir ce caractère de clarté, d'évidence et je dirai même de pérennité, souhaitable.

En attendant que vous puissiez me fournir les explications supplémentaires nécessaires, j'exprime à nouveau mes doutes et mes réserves sur cette réforme.

M. Jean Tardito. C'est courageux !

Mme le président. La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Monsieur le garde des sceaux, intervenant en conclusion de la discussion générale, après M. Dominati, j'ai l'impression de venir à point pour dire que je ne partage pas son point de vue. Il est bon d'ailleurs de démontrer que, dans le groupe de l'Union pour la démocratie française, il y a des sensibilités différentes.

En réalité, nous savons depuis 1987 pourquoi il faut aboutir à la réforme de la Constitution. Alors, ne différons pas davantage. Michel d'Ornano a eu le premier l'idée d'associer le Parlement à l'analyse des comptes sociaux et nous savons qu'il n'y avait pas d'autre possibilité. C'est la raison pour laquelle nous suivons le Gouvernement sur la voie de Versailles, conformément à l'avis de la commission des lois.

Après tout ce qui a été souligné dans cet hémicycle, je dirai, pour simplifier, que c'est un progrès de notre démocratie que de voir le Parlement débattre chaque année de l'équilibre du budget de la sécurité sociale, qui dépasse en importance celui de l'Etat.

M. Blondel a parlé de politisation, mais c'est respecter la sécurité sociale comme l'un des premiers devoirs nationaux auxquels doivent faire face les élus du peuple que de défendre la présentation d'une loi d'équilibre de la sécurité sociale devant le Parlement. Il était illogique, en effet, qu'un budget de 1 800 milliards aujourd'hui ne soit pas soumis aux élus de la nation.

J'ai entendu, hier, à plusieurs reprises que nous allions par notre vote étatiser la sécurité sociale. Cette critique émanait de différentes sources, d'inspiration quelquefois très libérale, quelquefois très...

M. Jean Tardito. Progressiste !

M. Léonce Deprez. ... au sens communiste du terme (*Sourires*), c'est-à-dire un progrès qui ailleurs, malheureusement, a mené à l'échec !

Associer les représentants de la nation à la définition des grands choix sociaux qui se présentent au pays, c'est en fait un progrès du pacte républicain, c'est-à-dire du contrat moral qui doit relier les citoyens à la République. Les élus de ces citoyens auront désormais chaque année à considérer la sécurité sociale comme un devoir à assumer pour assurer l'équilibre de ses comptes. Est-ce étatiser que de dire aux élus de la nation que l'avenir et l'équilibre de la sécurité sociale sont leur première obligation ?

Par ailleurs, cette réforme de base du plan Juppé s'inscrit dans une logique de politique économique visant à la croissance et à la création d'emplois, et je voudrais insister sur ce point.

Depuis 1980, on a entrepris de lutter contre le coût indirect du travail, facteur du chômage, et cela doit sensibiliser tous les députés, de gauche à droite. On a donc dû augmenter la part des assurés dans le financement. La contribution des salariés a ainsi augmenté, passant de 17,9 p. 100 en 1981 à 21,6 p. 100 en 1994. Pouvait-on aller plus loin et réduire encore plus le pouvoir d'achat des travailleurs ?

De plus, sous le gouvernement Rocard, a été créée la CSG, et on va l'élargir aux revenus du capital, ce qui est cohérent selon une volonté de justice sociale. La nation a dû considérer l'aspect solidarité des branches de la sécurité sociale qui se révélaient chaque année déficitaires et c'est pourquoi l'Etat doit intervenir pour couvrir les déficits et assurer l'équilibre des comptes d'assurance maladie et des allocations familiales dans les années à venir.

Cette prise en charge par la nation, donc par l'Etat, d'une part des dépenses sociales est donc une nécessité pour lutter contre le chômage – disons-le clairement aujourd'hui, en 1996 – et pour ne plus alourdir le coût du travail à travers les charges sociales. C'est un devoir national pour le développement économique et c'est un devoir de justice sociale.

A ceux qui, par un attachement à une doctrine libérale ou par une volonté de s'opposer au Gouvernement, ont dit que l'on enlevait aux partenaires sociaux leurs responsabilités, il faut rappeler que ces partenaires sociaux ont été bien obligés de faire appel au Gouvernement depuis quelques années pour couvrir les déficits.

Un point de CSG rapporte 30 milliards de francs et un point de CSG élargie aux revenus du capital 40 milliards de francs. Or, à 30 milliards de francs près, les gestionnaires de la sécurité sociale ne peuvent connaître sa situation comptable. C'est le Trésor qui en souffre, c'est-à-dire l'Etat, car, en réduisant la rentabilité du capital, nous obligeons l'Etat emprunteur à offrir des taux plus élevés et à freiner ainsi la baisse des taux.

Mieux vaut toutefois faire appel raisonnablement à des ressources tirées du capital que de ponctionner abusivement les revenus du travail.

Mme le président. Je vous demande de bien vouloir conclure, mon cher collègue.

M. Léonce Deprez. Je conclus, madame le président, et je pense avoir dit l'essentiel.

Il fallait alléger le coût du travail et il n'y a pas d'autre moyen que de faire supporter par le budget de la nation, comme l'a d'ailleurs dit mon collègue précédent, les charges de la sécurité sociale que le travail ne peut plus supporter.

Il est donc indispensable que, chaque année, les élus de la nation et les citoyens à travers eux, à partir du débat annuel, prennent conscience des coûts sociaux et de la part que l'Etat doit prendre dans son budget et les citoyens dans les leurs pour payer ces coûts.

Autrement dit, il faut faire prendre conscience aux élus du peuple et donc au peuple que la sécurité sociale, pour être sauvée, doit devenir l'affaire de tous les Français. C'est la raison pour laquelle, comme un très grand nombre de mes collègues du groupe UDF, monsieur le garde des sceaux, nous apporterons notre soutien à votre projet de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La discussion générale est close. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Vous conviendrez, sans doute, avec moi, madame le président, que le débat commencé hier après-midi a été d'une qualité et d'une richesse non pas exceptionnelles, car l'Assemblée en a connu bien d'autres dans les années récentes, et je parle par témoignage personnel, mais considérables au sens où ce qui se dit ici, au-delà des prises de position partisans personnelles qui peuvent naturellement s'expliquer comme dans tout débat parlementaire, ne manquera pas d'avoir des conséquences profondes sur notre pays et sur la manière dont la démocratie politique et la démocratie sociale y sont conduites.

Avant de répondre aux orateurs, je voudrais donner quelques indications d'ordre plus général à partir des thèmes qui ont été le plus souvent abordés par les orateurs, à la fois de l'opposition et de la majorité, et d'abord par les rapporteurs et par le président Mazeaud.

D'abord, je comprends bien la prudence, selon le mot employé par Laurent Dominati, ou les hésitations d'un certain nombre d'entre vous. Dans cette révision de la Constitution, qui doit aboutir à un texte assez général – ce n'est pas un règlement ou une circulaire – il est en effet très difficile d'écrire exactement tout ce que contient le mouvement de notre société et de notre droit dans ce domaine.

En revanche, rien ne justifie les contradictions d'autres orateurs qui, allègrement, au lieu de manifester le doute méthodique, la prudence, les interrogations, qui conviennent indiscutablement à l'examen d'un texte aussi important et aussi difficile, n'ont pas hésité à se plaindre que le Parlement ne bénéficie que d'un pouvoir en trompe-l'œil et à déclarer quelques minutes après que l'on allait vers l'étatisation de la sécurité sociale et la fin de la démocratie. (*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-Yves Chamard. Eh oui, messieurs les socialistes !

M. Jacques Floch. Ce n'est pas contradictoire !

M. le garde des sceaux. J'ai beaucoup aimé d'ailleurs, messieurs les députés communistes, le titre de *L'Humanité* de ce matin qui contredit parfaitement ce que vous nous avez déclaré hier dans le débat. Ce sont les mystères de la politique, mais surtout les conséquences de la liberté du journalisme !

Ce texte relève d'une conception qui refuse le tout ou rien.

Non, nous ne sommes pas dans un système où la sécurité sociale serait étatisée, fonctionnarisée, les autorités politiques – législatif et exécutif – étant là pour la régler et la gérer.

Nous ne sommes pas non plus dans un système où la sécurité sociale est remise uniquement aux assurés d'un côté, à ceux qui la gèrent, et en particulier les forces vives de ce pays, de l'autre. Il est clair, depuis le début, depuis 1945, que l'Etat a un rôle à jouer. Ce que nous proposons aujourd'hui, c'est que ce rôle ne soit pas seulement celui de l'exécutif, mais aussi celui du législatif, du Parlement.

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. le garde des sceaux. Ce refus du « tout ou rien » traduit notre conception et peut expliquer la difficulté que l'on peut avoir à discuter dans le détail de ce texte.

La compétence du Parlement dans ce domaine n'existait pas, sauf pour les contributions budgétaires qui sont votées dans la loi de finances. Désormais, nous modifions la Constitution : le Parlement est compétent.

En même temps, sont maintenus les principes fondamentaux de la sécurité sociale tels qu'ils sont repris dans l'article 34 de la Constitution, la démocratie sociale avec tout ce qu'elle comporte et notamment la gestion paritaire, réglementée par les décisions de l'exécutif.

De plus, ce qui rend peut-être encore plus difficile la discussion, le texte constitutionnel est un cadre large permettant de s'adapter aux évolutions ultérieures dont un grand nombre d'entre vous ont parlé, avec d'ailleurs beaucoup de pertinence. Jean-Yves Chamard ou Xavier de Roux, par exemple, dans deux genres tout à fait différents, ont tous les deux élevé le débat au niveau qui convenait.

Il faut s'adapter aux évolutions ultérieures, ce que le texte permet. En même temps, le cadre large du texte donne au Parlement le pouvoir essentiel de définir les grands choix, les grandes orientations de la politique sanitaire et sociale, les voies et moyens de l'équilibre prévisionnel des dépenses et des recettes, le choix de l'affectation d'un certain nombre de ressources de la richesse nationale à la protection sociale et enfin, bien entendu, le pouvoir d'encadrer les dépenses.

Tel est donc l'objectif, que ce texte reprend.

Contrairement à ce que dit M. Glavany qui, manifestement, n'est pas tout à fait de bonne foi dans cette affaire...

M. Jean Glavany. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

M. le garde des sceaux. ... le dispositif d'ensemble, y compris la loi organique, en est bien la démonstration.

M. Jean Glavany. Vous ne m'autorisez pas à vous interrompre ? Ce n'est pas très démocrate.

M. le garde des sceaux. J'ai adressé aux présidents des assemblées et au président de la commission un document de travail qui est l'avant-projet de la loi organique, au point où nous sommes des délibérations du Gouvernement.

Je voudrais simplement, parce que cela éclaire notre débat, dire quelques mots de la loi organique.

M. Jean-Claude Lefort. Laquelle ?

M. le garde des sceaux. Sous réserve du texte constitutionnel tel qu'il sera adopté, sous réserve de la concertation que Jacques Barrot conduit avec les syndicats et les

acteurs sociaux et, naturellement, sous réserve des délibérations définitives du Gouvernement le jour où il présentera ce texte au conseil des ministres, voici deux ou trois indications qui, à mon avis, montrent bien, monsieur Glavany, que tout ce que je viens de dire il y a deux minutes est totalement exact.

M. Jean Glavany. Ce n'est pas dans le texte constitutionnel !

M. le garde des sceaux. La Constitution, c'est la Constitution ! La totalité de la matière des lois organiques qui ont été notamment prises en 1959 se trouve-t-elle dans la Constitution ? Bien sûr que non ! Nous adoptons le budget de la France selon une certaine procédure et ce n'est pas dans la Constitution ? Bien sûr ! C'est dans la loi organique du 2 janvier 1959 ! C'est cela la hiérarchie des normes ! La Constitution ouvre ensuite un champ à l'exercice du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

M. Julien Dray. On n'a pas encore voté la loi constitutionnelle ! Vous construisez le toit avant les fondations !

M. le garde des sceaux. Madame le président, je suis un peu étonné qu'au moment où le Gouvernement, dans un effort d'information du Parlement...

M. Jean Glavany. Et il dit cela sans rire !

M. le garde des sceaux. ... va indiquer les éléments d'un dispositif d'ensemble...

M. Julien Dray. Pourquoi ne l'a-t-il pas fait devant la commission ?

M. le garde des sceaux. ... l'opposition, parce qu'elle pense que, même sur ce sujet, elle n'a pas d'autre vocation que de faire l'opposition (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)...

M. Julien Dray. Vous crâniez moins au mois de décembre !

M. le garde des sceaux. ... essaie de brouiller le débat.

M. Jean-Yves Chamard. Très bien !

M. Julien Dray. Pourquoi n'avons-nous pas eu ce texte en commission ?

Mme le président. Vous aurez la parole plus tard, monsieur Dray !

M. Julien Dray. C'est bien de jouer ici les démocrates, mais il ne nous a pas donné ce texte en commission !

M. le garde des sceaux. Monsieur Dray, pour moi, être démocrate, ce n'est pas un emploi, comme on dit au théâtre.

M. Julien Dray. Ça, c'est clair !

M. le garde des sceaux. Je n'ai aucune difficulté à jouer le démocrate parce que je le suis ! Je voudrais que tout le monde puisse en dire autant ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*.)

M. Julien Dray. Moi, je suis républicain avant d'être démocrate ! (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et de groupe de l'Union pour la démocratie française*.) La République, c'est le respect du Parlement !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

M. le garde des sceaux. Je vous en prie.

Mme le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de M. le garde des sceaux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je voudrais intervenir en ce qui concerne précisément ces dispositions organiques.

Hier, il y a eu un débat avec le président de l'Assemblée nationale dans la mesure où je souhaitais que l'on remette aux députés l'avant-projet de loi organique...

M. Jacques Floch. C'est un très beau geste !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. ... que le ministre m'avait communiqué le matin même.

M. Jean Glavany. Il paraît qu'il n'existe pas !

M. Julien Dray. Vous n'étiez pas là quand le président a dit qu'il n'existait pas !

M. Xavier de Roux. Juridiquement, il n'existe pas !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il est à votre disposition au secrétariat de la commission des lois, et ne m'interrompez pas parce que je viens justement à votre aide.

M. Jean Glavany. Vous allez contredire le président de l'Assemblée !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Effectivement, monsieur le garde des sceaux, je souhaite que le Gouvernement puisse étudier la loi organique le plus rapidement possible.

M. Jean-Claude Lefort. Elle est déjà rédigée !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous nous prononçons, en effet, sur des dispositions d'ordre constitutionnel, bien sûr, mais il est hautement souhaitable que, derrière ces dispositions, nous connaissions les dispositions de la loi organique.

Tout à l'heure, quand vous parliez de la Constitution de 1958, vous avez mentionné l'ordonnance du 2 janvier 1959 : remarquez que celle-ci est venue peu de temps après !

J'ai entendu dire hier qu'il était difficile de traiter de la loi organique dans la mesure où l'on n'avait pas traité au préalable de la loi constitutionnelle. C'est une erreur : il est assez souvent arrivé que l'on traite des deux dispositions en même temps.

M. le garde des sceaux. Eh oui !

M. Jean Glavany. C'est le président Séguin qui l'a dit !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ce propos n'était pas de vous, monsieur le garde des sceaux. Mais, pour venir en quelque sorte à votre secours hier, j'ai suivi, et je voulais rectifier aujourd'hui.

M. Julien Dray. Mettez-vous d'accord entre vous !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il est donc vrai que l'on peut très bien discuter en même temps des dispositions organiques...

M. Julien Dray. Alors pourquoi ne l'a-t-on pas fait ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. ... et je souhaite donc que le Gouvernement se penche sur ses dispositions le plus rapidement possible.

M. Jean-Claude Lefort. Il faudrait rappeler le président Séguin !

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

M. le garde des sceaux. Sur le point de calendrier que vient d'évoquer Pierre Mazeaud, les choses sont extrêmement simples. Il est évident que, parallèlement à l'examen du texte constitutionnel – discussion au Sénat, retour devant l'Assemblée, vote au Congrès –, nous allons préparer le projet de loi organique au vu tout à la fois de l'évolution de la discussion du projet de loi constitutionnelle, des échanges que nous aurons avec les parlementaires commissaires et, je l'ai dit tout à l'heure, de la concertation avec les acteurs sociaux.

Nous nous retrouverons en fait dans un calendrier très largement similaire : le Gouvernement devrait adopter le projet de loi organique en conseil des ministres immédiatement après le vote définitif de la révision constitutionnelle. Le projet de loi organique sera alors déposé officiellement sur le bureau des assemblées dans un délai tout à fait comparable à ceux que vous avez évoqués.

Mais j'en reviens au fond, qui me paraît tout de même le plus important dans cette affaire, c'est-à-dire à la cohérence du dispositif que je veux souligner. Cela me permettra de répondre aux craintes, au demeurant compréhensibles, qui portent sur ce que j'ai appelé hier notre « culture collective », que l'on peut aussi appeler le « pacte républicain », c'est-à-dire les éléments de la démocratie sociale qui, depuis le préambule de la Constitution de 1946 et les ordonnances de 1945 sur la sécurité sociale, marquent indiscutablement la société française.

La future loi organique prévoira d'abord le contenu de la loi d'équilibre...

M. Jean-Claude Lefort. Encore !

M. le garde des sceaux. ... et ce contenu, écoutez bien, sera exactement ce que nous avons dit et ce que l'on souhaite, me semble-t-il, sur tous les bancs.

M. Jean-Claude Lefort. Il faut réunir d'urgence le bureau de l'Assemblée !

M. le garde des sceaux. La loi approuvera les orientations générales et les objectifs des politiques de protection sociale. Elle se prononcera sur les moyens mis en œuvre à cette fin. En d'autres termes, lorsqu'il examinera la loi d'équilibre, le Parlement se demandera, par exemple, si l'on a bien fait d'instituer la vaccination de l'hépatite C ou ce qu'il en est de la restructuration hospitalière. Voilà les questions qu'il se posera, les vraies questions de la politique sanitaire et sociale.

M. Jean-Yves Chamard et M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le garde des sceaux. Ensuite, la loi déterminera, en fonction de ces orientations, les voies et moyens de l'équilibre financier prévisionnel des régimes obligatoires de la sécurité sociale. Et, à cette fin, elle évaluera pour l'année à venir l'évolution des dépenses.

En matière d'assurance maladie, elle fixera, compte tenu notamment du montant des recettes prévisibles, de l'évaluation des besoins de santé et des résultats prévisionnels de l'année en cours, un objectif national d'évolution des dépenses de l'assurance maladie et elle comportera, le cas échéant, toutes dispositions législatives nécessaires à l'équilibre financier.

Tel est l'essentiel du contenu de la future loi organique, qui reprend exactement ce que j'ai indiqué hier et répond parfaitement aux questions ou aux inquiétudes des uns et des autres.

Sont également prévus, dans le cadre de la future loi organique, une série de documents, sous la forme essentiellement d'un rapport et d'annexes très complètes sur la situation des régimes de sécurité sociale. En particulier, un rapport de la Cour des comptes sera présenté, dont le contenu sera redéfini et précisé dans un des articles.

La future loi prévoit aussi que les besoins de trésorerie pourront être couverts par l'Etat et fixera donc la procédure pour déterminer ces concours externes de trésorerie. Enfin, elle comportera naturellement des éléments de procédure qui reprennent ce que nous avons dit hier à propos des délais et des modalités de discussion du projet de loi d'équilibre.

Tout cela montre bien que ce texte ne vise à aucune étatisation et qu'il donne au Parlement une compétence que la Constitution de 1958 ne lui avait pas reconnue et qu'il exercera désormais, réellement et efficacement.

Le président Mazeaud a été de ceux qui ont manifesté la prudence qui sied à l'examen d'un texte aussi large et aussi difficile. Je rejoins sur ce point ce qu'il a écrit dans son rapport. Il a été le premier à remarquer ce que j'ai indiqué tout à l'heure, c'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas de choisir entre tout ou rien et qu'il fallait au contraire aborder les choses de manière large et pragmatique.

Mais, comme Jean-Pierre Chevènement que je n'ai pu entendre mais dont j'ai lu la très intéressante intervention au compte rendu, Pierre Mazeaud a posé une question sur la relation qui lie désormais le pouvoir communautaire dans l'Union européenne et le droit national et la compétence du Parlement et du Gouvernement de notre pays. Cette question a été posée à propos de la notion de service public. J'aurai l'occasion, lorsque l'amendement de Jean-Pierre Chevènement viendra en discussion, d'y répondre plus longuement, mais je voudrais simplement formuler une remarque à l'adresse du président de la commission des lois.

Il est tout à fait exact que la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg a indiqué en 1964, dans son arrêt Costa, que le droit communautaire est supérieur au droit interne, y compris à la Constitution. Cela fut ensuite précisé dans l'arrêt Simmenthal, en 1978. Mais je tiens à préciser qu'en droit français, nos juridictions suprêmes, Cour de cassation comme Conseil d'Etat, n'ont reconnu la supériorité du droit communautaire qu'au regard de la loi, jamais au regard de la Constitution. Du reste, au-delà de cette réponse jurisprudentielle à la remarque de Pierre Mazeaud et à l'intervention de Jean-Pierre Chevènement – dont je ne partage naturellement pas tous les points de vue –, chacun sait très bien que, même si nous n'avions pas adopté le traité de l'Union européenne, il nous aurait fallu réformer la sécurité sociale.

M. Léonce Deprez. Evidemment !

M. le garde des sceaux. Le bon sens le commande.

Mais il est également évident que ces problèmes ne peuvent être résolus dans le seul cadre national : il faut bien une cohérence dans les conceptions juridiques et sociales des différents Etats membres de l'Union européenne. D'où l'intérêt, je le dis à Pierre Mazeaud et à ceux qui partagent ses idées, dont vous-même, madame le président...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ô combien !

M. le garde des sceaux. ... de la discussion lancée hier soir sur les relations entre le droit constitutionnel national et le droit communautaire. Et ce, d'autant plus que va s'ouvrir la conférence intergouvernementale à Turin, au début du mois de mars ; les chefs d'Etat et de gouvernement se poseront certainement les mêmes questions et nous pourrions nous-mêmes soumettre ces problèmes à nos partenaires. Même si elle dépasse longuement le cadre de la révision de la Constitution sur la sécurité sociale, chacun sait bien que cette question est au cœur de l'évolution de nos institutions dans les années qui viennent.

Après ces trois réponses d'ordre général – le projet de la constitutionnelle n'est pas un « tout ou rien », c'est une compétence nouvelle et reconnue au Parlement et il garantira le respect de la démocratie sociale, la future loi organique, actuellement en préparation et dont je viens de vous détailler le contenu, lui donnera toute sa cohérence et son efficacité, et enfin cette précision sur les relations entre droit national et droit communautaire – je puis maintenant répondre plus brièvement à quelques-uns des orateurs ; nous aurons du reste l'occasion d'aller plus loin dans le détail en examinant les amendements.

Je commencerai par M. Bartolone, qui est intervenu au nom du groupe socialiste, mais comme il n'est plus parmi nous, je m'adresse à ses collègues...

M. Jacques Floch. Je lui rapporterai vos propos.

M. le garde des sceaux. M. Bartolone a posé la question de la procédure. J'en ai moi-même parlé dans mon intervention liminaire, mais il me paraît utile de le préciser à nouveau. Cela n'en montrera que mieux le lien entre la démocratie sociale et l'acte de démocratie politique auquel devra ensuite se livrer le Parlement.

Cette procédure est à plusieurs étapes. Tout d'abord, nous allons analyser la situation, les évolutions en cours. Le vaste travail sera réalisé par la direction de la sécurité sociale, par les organismes compétents, et avec toutes les caisses du pays. Ensuite, vers septembre, aura lieu la réunion de la conférence annuelle de la santé – dont on ne souligne pas assez l'importance. Puis, en octobre, paraîtront le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale et, au même moment, celui de la Cour des comptes.

A partir de tous ces éléments, tout à la fois techniques et de démocratie sociale, le projet de loi sera préparé et proposé fin octobre ou début novembre à l'Assemblée nationale afin que vous puissiez en délibérer. Il ne s'agira donc pas, comme on en a trop l'impression, comme l'a affirmé M. Bartolone, comme l'a répété M. Glavany, comme peut-être nous le redira M. Dray, d'un texte fabriqué par Bercy. Bien au contraire : un énorme exercice d'analyse, de prévision et de démocratie sociale aura été réalisé avant que le Parlement ne soit saisi.

Evitons aussi toute guerre de religion entre démocratie sociale et démocratie politique. Sans vanter la social-démocratie, comme l'a fait M. Glavany tout à l'heure, je n'en crois pas moins que notre pays ne répond aujourd'hui ni aux critères absolus de l'ultra-libéralisme ni à celui du socialisme. Notre pays est une société, une société politique très complexe, très sophistiquée, et cela même me paraît exclure *a priori* toute guerre de religion, y compris sur la sécurité sociale. Gardons-nous en donc comme de la peste.

M. Jean-Yves Chamard. Très juste !

M. Jean Glavany. Chamard, c'est un expert !

M. le garde des sceaux. J'ai noté à ce propos ce qu'a dit M. Albertini lorsqu'il a souligné l'importance de l'acte, du geste politique, au-delà de son contenu formel. J'ai également retenu sa remarque sur la relative faiblesse de notre appareil d'études épidémiologiques, à laquelle il faudra absolument remédier si nous voulons être en mesure de définir les objectifs de la politique sanitaire et sociale, de la politique de santé publique. Tous les médecins ici présents le diront encore mieux que moi.

Monsieur Jean-Luc Prél, le Parlement ne doit pas, je le répète, gérer la sécurité sociale. Il est tout à fait clair qu'il ne peut en être question. En revanche, il revient au Parlement de prendre les grandes décisions, d'arrêter les grands choix, les grandes orientations, et il le fera dans des délais parallèles à ceux prévus pour l'examen du budget de l'Etat. Quant au BAPSA, il demeurera et continuera à faire l'objet d'un vote séparé car il répond, vous le savez, à d'autres finalités et est soumis à d'autres règles.

Enfin, le contrôle de la loi d'équilibre sera par définition effectué lors de la loi d'équilibre suivante qui tirera les conséquences de la loi votée l'année précédente et permettra de procéder aux éventuelles corrections de trajectoire. C'est là qu'apparaîtra la force du Parlement dans ce dispositif.

Xavier de Roux a placé le débat à la hauteur où il devait l'être. Je l'en remercie à nouveau.

Enfin, Jean-Pierre Delalande et Bruno Bourg-Broc ont bien précisé les intentions de leurs commissions respectives, notamment dans la perspective de la discussion de la loi organique.

La commission des affaires sociales sera, à notre sens, la commission compétente pour discuter de la loi d'équilibre de la sécurité sociale lorsque celle-ci viendra devant le Parlement. Son point de vue est donc extrêmement important. Nous aurons l'occasion d'en discuter lors de l'examen du projet de loi organique, mais, d'ores et déjà, les éléments que je vous ai donnés montrent toute la cohérence du dispositif présenté, de niveau constitutionnel, dont le premier effet sera de faire sauter ce verrou que la Constitution de 1958 opposait à tout examen du budget de la protection sociale par le Parlement.

Ce dispositif est donc cohérent, il est également « compréhensif », au sens que les Anglo-saxons donnent à ce mot, en ce qu'il permet tout à la fois de respecter les principes fondamentaux de la sécurité sociale et de nous autoriser à un exercice de démocratie politique dont nous attendons beaucoup. J'ai employé l'expression de « pierre angulaire ». Je crois, avec tout le respect que je dois à mon Premier ministre, qu'elle est plus exacte que celle de « clef de voûte » qu'il a utilisée. En effet, la pierre angulaire est celle sur laquelle repose l'édifice, et c'est bien de cela qu'il s'agit. De plus, cette pierre angulaire, c'est celle autour de laquelle on se réunit au moment de la poser, pour que la maison soit bien construite. C'est ce que je vous invite à faire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Motion de renvoi en commission

Mme le président. J'ai reçu de M. Laurent Fabius et des membres du groupe socialiste une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Julien Dray, qui a bien voulu me faire savoir qu'il s'efforcera d'achever son propos aux environs de treize heures.

M. Julien Dray. Madame le président, messieurs les présidents de commission, mes chers collègues, le garde des sceaux vient d'utiliser, pour caractériser sa réforme, l'image de la pierre angulaire. Mais, à entendre les débats qui ont présidé à son élaboration, il s'agirait plutôt d'une pierre philosophale, c'est-à-dire d'une pierre introuvable.

La réforme que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, n'est pas n'importe quelle réforme. Et la manière dont les débats ont évolué dans notre assemblée montre bien combien nos préventions, au moment où a été conçu le plan Juppé, les remarques que nous avons faites alors, les mobilisations qui s'en sont suivies dans notre pays, étaient fondées et justifiées. Comme je le démontrerai tout à l'heure, il s'agira bien, quoi qu'en dise le garde des sceaux, quoi qu'en disent les parlementaires de la majorité qui s'appêtent à voter cette réforme, d'une étatisation de la sécurité sociale, d'une étatisation rampante qui conduira inévitablement – et c'est cela qui nous pose problème –, à la privatisation de notre système de protection sociale, c'est-à-dire à l'atteinte d'un des principes fondateurs de la V^e République.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Etatisation, privatisation, il y a quelque chose qui m'échappe, monsieur Dray !

M. Jacques Limouzy. Qu'est-ce que cette étatisation qui est une privatisation ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. On n'y comprend rien !

M. Julien Dray. Mes chers collègues, comme me l'a demandé Mme le président, je veux bien essayer de réduire mon temps de parole. Mais si vous voulez m'interrompre, ce que je veux bien admettre, ...

M. Jean Glavany. C'est incorrect !

M. Julien Dray. ... on ne pourra pas me faire porter la responsabilité du prolongement de la séance, avec toutes les difficultés que cela suscitera.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. On interrompra la séance et vous reprendrez après. C'est déjà arrivé !

Mme le président. Laissez parler M. Dray.

M. Julien Dray. Je suis prêt à consacrer tout le temps qu'il faudra pour développer mes arguments et essayer de vous convaincre, au moins vous, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ce sera dur !

M. Jean Glavany. Il est déjà convaincu !

Mme le président. M. Dray a seul la parole.

M. Julien Dray. Cette réforme apparaît donc fondamentale, mais c'est surtout et avant tout une fuite en avant pour essayer de préserver les apparences du plan Juppé. En fait, le Gouvernement se comporte un peu comme ces canards à qui l'on a coupé la tête et qui continuent à courir en tous sens...

M. Jean Glavany. Très bonne image !

M. René Garrec. Mais ils ne courent pas longtemps !

M. Julien Dray. En effet, ils ne courent pas longtemps. Et j'espère bien que le temps est compté pour ce gouvernement.

M. Léonce Deprez. Quelle prétention !

M. Julien Dray. Regardons ce qui s'est passé.

On nous avait parlé d'une cotisation universelle, qui impliquait l'harmonisation des différents régimes ; on a reculé en la matière. On nous avait annoncé que l'effort serait équitablement partagé et que, pour une fois, on verrait ce que l'on verrait et que le Gouvernement aurait la volonté de faire céder les médecins ; nous savons aujourd'hui qu'il n'en est rien et que ce qui avait été prévu a été abandonné.

M. Léonce Deprez. C'est le dialogue social !

M. Julien Dray. On nous avait également annoncé une contribution qui serait équitablement répartie ; la logique montre que cette contribution pèsera essentiellement sur les revenus salariaux.

Maintenant, on va jusqu'au bout pour essayer de préserver les apparences et on nous présente une réforme constitutionnelle qui vise ni plus ni moins qu'à mettre la sécurité sociale sous la tutelle du Parlement. Mais nous savons – et nous le verrons tout à l'heure – que cette tutelle montrera progressivement ses limites et conduira forcément à faire appel à d'autres ressources, notamment aux assurances privées.

Pour montrer comment les choses ont évolué, je voudrais revenir sur le débat que nous avons eu en commission des lois. Pour justifier cette réforme constitutionnelle, on a inventé des monstruosité juridiques. Ainsi, celui qui est pourtant un des membres les plus éminents de cette assemblée a inventé un concept qui s'appelle la « normativité différée ». Etant donné que la loi d'équilibre que vous nous proposez n'entre dans aucune des catégories juridiques connues, il a fallu inventer un tel concept. Tous mes collègues comprendront bien que la « normativité différée » ne peut pas exister. Soit il n'y a pas de norme, soit il y en a une et elle s'applique – en tout cas, elle ne peut être différée.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Ce n'est applicable qu'à partir d'une certaine date !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois, rapporteur.* Les crédits évolutifs, ça existe !

M. Julien Dray. De même, selon l'article 1^{er} du projet, le Parlement doit désormais prévoir. A cet égard, notre collègue Béteille a fait une remarque très juste et particulièrement fondée en demandant quel était le sens du verbe prévoir. S'agit-il de prédiction, et, dans ce cas, cela signifie-t-il que le Parlement devient un prédicateur ? Ou bien « prévoir » doit-il s'entendre au sens pénal du terme, c'est-à-dire donner des ordres ? Or, comme vous le savez, si le Parlement donne des ordres, cela veut dire qu'il contrôle tout ; dès lors, c'est l'équilibre de la démocratie sociale qui est remis en cause car il n'y a plus de paritarisme.

De la même manière, au départ, le Parlement ne devait contrôler que les dépenses de santé. Mais comment un parlement pourrait-il n'examiner que les dépenses sans être conduit inévitablement à exercer son droit de regard sur les recettes ?

M. Léonce Deprez. Il contribue aux recettes !

M. Julien Dray. En passant des dépenses aux recettes, c'est l'ensemble du système de protection sociale qui se trouve ainsi mis sous tutelle par le Parlement.

Pour justifier cette motion de renvoi en commission, je voudrais revenir sur sept arguments qui me semblent essentiels.

Premier argument – et nous l'avons déjà évoqué à cette tribune : celui du dialogue social.

Avant toute chose, permettez-moi de m'émerveiller de l'utilisation faite par certains de la méthode Coué. C'est extraordinaire, on nous demande aujourd'hui de nous prononcer sur un texte concernant la sécurité sociale comme si rien ne s'était passé. Oubliées les manifestations, oubliées les grèves, oubliées les tables rondes avec les syndicats ! En psychanalyse, on appelle cela le refoulement. Mais le bon docteur Freud a très bien expliqué les dangers d'un tel mécanisme : on finit toujours par se faire rattraper par les problèmes que l'on a voulu évacuer sans les régler.

Excusez-moi d'évoquer encore une fois devant cette assemblée des événements douloureux pour certains. Mais, en tant que représentant de la souveraineté nationale, je suis en droit de demander certains éclaircissements. Quelles leçons le Gouvernement a-t-il tirées du rejet massif du plan qu'il avait présenté, rejet qui s'est exprimé lors des mois de novembre et décembre derniers ?

Dans les manifestations qui se sont succédé sans faiblir, tous les commentateurs ont relevé un élément : l'ampleur de la mobilisation non seulement dans les grandes villes mais également dans les villes petites et moyennes. C'est donc que la France profonde a manifesté son hostilité comme jamais elle ne l'avait fait auparavant : les effectifs des cortèges qui ont parcouru les rues des différentes villes de France ont dépassé ceux de mai 1968 !

Comment interpréter cette mobilisation qui vient des profondeurs de notre pays ? S'agit-il de simples réflexes de conservatisme de la part de fonctionnaires attachés à leur acquis ? J'en doute. Je crois plutôt que si la mobilisation a été aussi exceptionnelle en province et particulièrement dans les petites et moyennes ville, c'est que c'est là que l'on perçoit le mieux ce que sont les notions de service public et de solidarité.

M. Léonce Deprez. Et la notion de chômage !

M. Julien Dray. C'est évidemment ce qu'a voulu exprimer la France profonde par cette mobilisation.

La remise en cause de notre système de protection sociale représente pour tous nos concitoyens une attaque frontale portée à l'encontre d'un certain nombre de droits qu'ils considèrent comme des droits essentiels. Voilà pourquoi nous estimons, comme ceux qui ont manifesté, que la défense de notre système de protection sociale constitue la défense du droit à l'égalité pour tous nos concitoyens.

Le Gouvernement revient aujourd'hui à la charge, la fleur au fusil, comme si rien ne s'était passé. J'ai bien peur qu'il n'ait pas su dresser le bilan du message que des millions de Français lui ont adressé. Bien sûr, vous me rétorquerez qu'il y a eu le « sommet social » et la rencontre avec les organisations syndicales. Certes, le Premier ministre n'est pas expert en matière de dialogue social et de concertation, mais j'ai cru, comme beaucoup de Français, qu'il avait su retenir les leçons de la grève. Or, au regard du projet de loi constitutionnelle qui nous est présenté, nous pouvons constater qu'il n'y a pas eu dialogue social.

En effet, ce matin, l'ensemble des organisations syndicales – je dis bien l'ensemble – conteste la manière dont cette révision constitutionnelle est organisée. Même celles qui avaient manifesté une forme d'adhésion au plan Juppé reconnaissent aujourd'hui que les glissements qui sont intervenus dans la discussion parlementaire remettent en cause les principes du paritarisme dans la gestion de notre système de protection sociale.

Telle est la situation dans laquelle nous nous trouvons. Le Gouvernement continue dans sa fuite en avant, en oubliant le dialogue social, en espérant que la colère sociale s'est apaisée et qu'il pourra continuer à agir comme si de rien n'était. Je ne crois pas qu'il en aura la possibilité.

Si nous avons voulu engager une véritable réforme constitutionnelle permettant de retrouver un certain nombre d'équilibres, il aurait fallu le faire par le biais d'un véritable dialogue social, d'une véritable concertation. Aujourd'hui, vous avez recréé les conditions de la constitution d'un front syndical contre votre réforme.

Le deuxième argument qui, selon nous, justifie cette motion de renvoi en commission, c'est celui utilisé par Jacques Chirac pendant la campagne électorale de la nécessaire clarification des comptes de la protection sociale.

Répondant aux interrogations d'un certain nombre d'organisations syndicales, Jacques Chirac avait proposé que, pour une fois, on sache qui fait quoi, qui paie quoi, et que, à partir de cette clarification, on puisse rebâtir un système où les responsabilités seraient bien définies. On ne peut en effet décider de l'avenir de notre système de protection sociale, du rôle que peut y jouer le Parlement, sans avoir au préalable opéré cette clarification de la situation. On ne guérit pas un malade sans s'être mis d'accord sur le diagnostic. Or le moins qu'on puisse dire, c'est que ce diagnostic est loin d'être le même pour tout le monde.

Il y a les grandes déclarations fantasmagoriques sur le trou de la sécurité sociale, notamment sur les retraites qu'on ne pourrait plus payer, car le nombre des jeunes est insuffisant pour continuer dans la voie d'un système de solidarité. Ce sont de tels lieux communs qui sont à l'origine des arguments avancés pour conduire une nouvelle politique remettant en cause les principes fondateurs de notre système de protection sociale. Il y a aussi les chiffres de mauvaise foi, notamment une présentation délibérément alarmiste de la situation et du déficit cumulé de la sécurité sociale sur trois années – c'est une nouveauté théorique.

M. Léonce Deprez. C'est une vérité !

M. Julien Dray. Et il y a évidemment les « unes » incessantes d'un certain nombre de journaux qui s'en prennent aux avantages acquis, aux organisations syndicales. Tout cela pour essayer de justifier la réforme tant attendue, tant réclamée, non par les salariés, mais, d'abord et avant tout, par les marchés financiers !

Mes chers collègues, les chiffres ne parlent pas ; on les fait parler ! Et c'est bien là que se situe le nœud du problème. Nous devons nous, parlementaires, nous donner les moyens de clarifier les comptes de la sécurité sociale pour savoir quel doit être le niveau d'intervention de chacun, quel est l'état exact du déficit et quel est le coût de gestion de notre système de protection sociale. Voilà des clarifications auxquelles le Parlement pourrait se livrer. Elles permettraient d'élaborer en profondeur une véritable réforme de notre système de protection sociale. Mais le Gouvernement ne l'a pas voulu.

Le rôle du Parlement doit consister à rationaliser et à exercer un contrôle sur l'ensemble de nos systèmes, notamment sur celui de la protection sociale. Encore faut-il qu'il puisse le faire à partir d'une information sérieuse et d'une réalité maîtrisée et non pas à partir de fausses informations ou de « unes » ou d'agitations forcées.

Nous parlons aujourd'hui de l'intervention du Parlement sur la sécurité sociale. C'est bien en ce domaine, avant toute chose, qu'il peut remplir pleinement sa mission d'investigation et assurer une transparence. Mais, plutôt que de vous engager sur cette piste qui permettrait cette clarification, vous jouez la carte de la dramatisation et vous refusez le vrai débat sur les chiffres.

Confusion sur les chiffres, mais confusion aussi – et c'est ce qui nous pose problème – sur les responsabilités.

En 1945, quand la sécurité sociale a été créée, elle était destinée à garantir les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature. Progressivement, on a assisté à un élargissement des personnes concernées pour arriver à une universalisation de la sécurité sociale. Dès lors, un débat crucial n'a jamais été tranché : qu'est-ce qui relève de l'ordre de la solidarité interprofessionnelle et qu'est-ce qui est du ressort de la solidarité nationale ?

La tentation a été grande alors pour tous les Gouvernements, coincés dans la rigueur budgétaire, de faire glisser un maximum de dépenses de solidarité nationale vers la sécurité sociale. Je vous rappelle pourtant que ce sont les salariés qui participent presque exclusivement au financement de la sécurité sociale. Permettez-moi de vous préciser certains chiffres concernant les ressources de la sécurité sociale et qui illustrent bien la situation dans laquelle nous sommes : les cotisations des salariés représentent 84,7 p. 100 des recettes, soit 1 240,1 milliards de francs ; les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale s'élèvent à 79,6 milliards de francs ; les contributions publiques se montent à 73,3 milliards de francs ; les concours du fonds de solidarité vieillesse sont de 53,9 milliards. Je ne fais là que citer le rapport de la Cour des comptes de septembre 1995.

Aujourd'hui, le régime général prend en charge des financements qui relèvent en principe de l'Etat. C'est le cas du revenu minimum d'insertion et de l'allocation aux adultes handicapés. Les sommes ainsi dépensées représentaient tout de même près de 12 milliards en 1994. Le régime général est donc devenu la « vache à lait » de l'Etat.

Pour illustrer de manière un peu plus vivante cette réflexion, je relaterai une anecdote. En 1994, M. Douste-Blazy, alors ministre de la santé, avait fait une priorité de la vaccination de tous les Français contre l'hépatite B. Comme nous étions en précampagne électorale, il fallait aller très vite pour que les vaccinations puissent se faire avant l'élection présidentielle. Résultat, il a été dépensé plus d'un milliard de francs, car, l'Institut Pasteur n'ayant pas suffisamment de vaccins en stock, il a fallu s'en procurer auprès des laboratoires américains ! Et je vous le donne en mille : qui a payé pour cette opération ? L'ensemble des régimes ? Même pas ! Seul le régime général a pris en charge ce qui relevait pourtant de la solidarité nationale décidée par le Gouvernement.

Et c'est encore la sécurité sociale qui paie pour les politiques gouvernementales d'exonération de charges en matière d'emploi. Là encore, la confusion des responsabilités est flagrante.

La sécurité sociale avait été conçue comme un parapluie pour protéger les seuls salariés, et on s'étonne aujourd'hui que le parapluie ne puisse pas protéger tout le monde.

Il va bien falloir tirer les conséquences de l'universalisation de l'accès à la sécurité sociale : soit l'Etat prend en charge directement le coût financier induit par les

mesures de solidarité nationale, soit il subventionne la sécurité sociale qui, jusqu'à présent, en paie les frais – sans compter les intérêts financiers qui en découlent.

M. Laurent Cathala. Très juste !

M. Julien Dray. Telle est, à mon sens, la seule alternative possible pour arriver à une clarification sur ce sujet.

Une réaffectation, par exemple, au budget de l'Etat des dépenses du ressort de la solidarité nationale constituerait une preuve de votre volonté de clarifier le dossier de la sécurité sociale. Il appartiendrait ensuite au Gouvernement et au Parlement de choisir l'impôt à retenir pour prendre en charge les dépenses de solidarité nationale. Mais, évidemment, ce n'est pas la direction dans laquelle vous voulez vous engager. Vous continuez donc à jouer de cette confusion qui vous amène à choisir des solutions qui remettent en cause l'ensemble de notre équilibre social.

Le troisième argument qui justifie notre motion de renvoi en commission est le refus de la logique d'étatisation dans laquelle vous êtes en train de vous impliquer.

Comme je vous l'ai dit à plusieurs reprises, le débat sur notre système de protection sociale est truffé de faux-semblants. L'approche technique, voire technocratique, camoufle très mal la volonté politique de la majorité et du Gouvernement.

Ainsi, dans vos propos, il vous est parfois difficile de retenir le fond de votre pensée. Nous avons pu entendre à plusieurs reprises que la réforme de la sécurité sociale qui nous est présentée était attendue depuis au moins trente ans. Trente ans ! Est-ce à dire que les difficultés de la sécurité sociale existent depuis si longtemps ou est-ce un aveu que ce sont les principes mêmes de la sécurité sociale que vous combattez depuis si longtemps ?

M. le garde des sceaux. J'ai dit ça, moi ?

M. Julien Dray. Le Premier ministre a dit à cette tribune, le 15 novembre dernier : c'est la réforme que nous voulions faire depuis trente ans. Le *Journal officiel* en témoigne.

M. le garde des sceaux. Il n'a pas dit que l'on attendait depuis trente ans !

M. Julien Dray. Lors des grèves de novembre et décembre derniers, alors qu'il était au cœur de la tourmente, le Premier ministre s'était plaint de l'incompréhension des Français à l'égard de sa réforme voire, argument classique, du fait qu'ils auraient été manipulés par des syndicats et des médias malveillants à son encontre. Ne pensez-vous pas, au contraire, que la réalité est beaucoup plus simple et que les salariés de notre pays connaissent votre volonté de remettre en cause notre système de protection sociale ? Leur histoire, l'histoire des luttes sociales dans notre pays au cours de ces vingt dernières années est jalonnée de tentatives de la part de la droite pour remettre en cause l'ensemble des équilibres sociaux. Et c'est cette prévention à votre égard qui les a amenés à nouveau à se mobiliser.

Les salariés ne font pas un procès d'intention au Gouvernement. Ils ont simplement conscience que la réforme du système de protection sociale est étroitement liée à la dérégulation générale en cours et que, d'un certain point de vue, plus que la majorité, ce sont les marchés qui exigent aujourd'hui cette réforme.

Cette pression des marchés nous permet d'ailleurs de mieux comprendre pourquoi le Premier ministre, dès l'annonce de sa réforme, tournait ses yeux vers les indices

boursiers pour savoir s'ils étaient satisfaits. M. Juppé n'est pas un ministre plus « audacieux » que ses prédécesseurs. Disons plus humblement que ses choix sont plus restreints. La mondialisation de l'économie, après avoir dérégulé l'économie internationale, s'attaque désormais aux bastions et aux résistances à cette logique que sont chez nous les services publics ou la sécurité sociale. La logique des marchés et de cette mondialisation veut briser ces chevaux de frise qui résistent à la circulation des capitaux. La logique des marchés veut valoriser ces éléments de protection sociale pour trouver de nouvelles rentabilités.

A partir du moment où le Gouvernement a choisi de ne pas affronter les marchés et a déclaré *urbi et orbi*, le 26 octobre dernier, que la politique qu'il conduisait était « la seule politique possible », nous comprenons évidemment la logique dans laquelle nous sommes.

Le Gouvernement et la majorité me répondront sûrement que la réforme qui nous est aujourd'hui proposée n'a rien à voir avec ma démonstration et qu'il s'agit, tout simplement, d'accroître la responsabilité du Parlement dans la gestion de la sécurité sociale. Justement, si cette réforme est indispensable aux yeux des partisans de la dérégulation, c'est que notre système de protection sociale a la particularité de ne pas être étatique mais cogéré par les partenaires sociaux. Or ce système de cogestion est la clé de voûte qui permet à la sécurité sociale de ne pas subir directement, mécaniquement, automatiquement, la pression des marchés financiers.

Permettez-moi de citer Pierre Laroque, père fondateur de notre système de protection sociale : « Nous avons le souci de donner aux institutions de la sécurité sociale une gestion démocratique et désintéressée, obtenue en confiant aux bénéficiaires eux-mêmes, par leurs représentants, sous le contrôle de l'Etat, le rôle prépondérant dans l'administration des organismes sociaux. [...] Il s'agissait aussi, en associant d'une manière directe et vivante les intéressés à la gestion des institutions, d'éliminer cette autre atteinte à la dignité humaine qu'est le paternalisme privé ou étatique. »

Nous voyons bien en quoi l'étatisation de la sécurité sociale, conséquente à cette réforme, ouvre la voie, à terme, à la remise en cause des principes mêmes de notre protection sociale.

Aujourd'hui, la question n'est pas de savoir si le Gouvernement souhaite réduire la protection sociale et l'ouvrir aux compagnies d'assurances privées. Non, la question est – et je la pose au Gouvernement – de savoir comment il fera pour résister à la pression des marchés lorsque, par l'intermédiaire du Parlement, il aura la responsabilité de la gestion de notre système de protection sociale.

Les engagements et les promesses que vous faites aujourd'hui auront bien peu de poids face aux contraintes auxquelles vous exposez la sécurité sociale. Encore une fois, vous utiliserez la mondialisation et les contraintes extérieures pour justifier des mesures contraires aux intérêts des Français. Mais, comme dit le dicton, vous aurez alors donné des bâtons pour vous faire battre.

Au-delà même du débat sur la sécurité sociale, la réforme que vous nous présentez touche au cœur de notre identité républicaine. La République, ce n'est pas seulement la démocratie, c'est aussi un pacte qui unit tous les citoyens de notre pays autour d'un modèle commun de développement. C'est la république sociale telle qu'elle est inscrite dans notre Constitution.

En remettant en cause notre protection sociale, vous atteignez en son cœur le pacte républicain, vous brisez ce triptyque indissociable qui fait la devise de notre République : liberté, égalité, fraternité. Et, si les constituants ont placé le mot égalité au milieu de ce triptyque, c'est bien parce que c'est l'égalité qui conditionne la liberté et la fraternité.

A ce propos, nous avons tous lu avec intérêt l'article publié par notre collègue Pierre Mazeaud et dans lequel il s'inquiète du caractère supraconstitutionnel du droit communautaire et propose d'amender le traité de Rome. Le débat juridique tel qu'il le présente n'est que la partie immergée d'un débat plus profond : comment concilier l'indispensable construction européenne et la sauvegarde du modèle républicain ?

Pour ma part, je ne crois pas que de simples amendements juridiques – s'ils étaient d'ailleurs possibles, ce qui est peu probable – peuvent remplacer la responsabilité politique, et, en premier lieu, celle qui consiste à refuser de détruire nous-mêmes les conquêtes sociales des salariés de notre pays.

Rien, dans le traité de Maastricht, ne nous oblige à soumettre notre système de protection sociale aux critères de convergence. C'est pourtant ce qui se passera si nous votons le projet qui nous est présenté.

M. le garde des sceaux. Non !

M. Julien Dray. Laissez donc notre sécurité sociale être gérée par les partenaires sociaux, et en particulier les salariés qui, eux, je n'en doute pas, seront moins sensibles aux pressions du marché et aux contraintes extérieures.

Voilà un premier acte de résistance qu'il nous est permis de faire et qui démontrera que la République ne souhaite pas se dissoudre sous la pression de la mondialisation.

Lorsque la majorité soutenait, il y a quelques mois, la spécificité française en matière culturelle, elle a démontré que là où la volonté existe, il n'y a pas de fatalité. Concernant la protection sociale, pourquoi une telle volonté ne s'exprimerait-elle pas à nouveau ?

Il y a là une logique de réaction en chaîne, et la France ne serait pas un acteur isolé en Europe. Au contraire, à sa manière, elle constituerait le premier élément d'une chaîne qui relierait l'ensemble des peuples européens et viserait à créer les conditions d'une protection sociale européenne harmonisée par le haut, et non par le bas comme le veulent les marchés financiers.

Quatrième argument justifiant notre motion de renvoi en commission : le refus de la fiscalisation rampante.

Oui, votre projet ouvre la voie à la fiscalisation de la sécurité sociale. L'étatisation de la sécurité sociale impliquera obligatoirement une transformation progressive de son mode de financement, qui, d'un système de cotisations, passera à un système de fiscalisation, donc d'imposition.

Là encore, on constate beaucoup d'effets d'optique, donc d'illusions, à propos de ce mode de financement, qui recèle de nombreux dangers.

Changer le financement de la sécurité sociale, c'est aussi en changer la nature. En effet, la cotisation n'est pas comparable à l'impôt. Dans notre système, il s'agit d'une épargne collective permettant à chacun de bénéficier de remboursements, non pas en fonction de sa cotisation, mais en fonction de ses besoins.

Ce mode de financement, qui défie la logique du marché puisque nul n'en tire de bénéfice, a malgré tout fait la preuve de son efficacité durant ces quarante dernières

années, en permettant un double mouvement : plus il y a de cotisants, plus chacun peut être protégé et remboursé par la sécurité sociale.

La fiscalisation du financement de la sécurité sociale, telle qu'elle a été introduite, notamment par la CSG – et j'avais fait la remarque à l'époque –, ne pourra répondre aux mêmes besoins et réduira donc considérablement la couverture sociale pour déboucher, à terme, sur le simple financement d'un minima social, le reste étant ouvert au marché des assurances privées.

Ainsi, une partie des richesses produites par les travailleurs, qui était redistribuée par le biais de la sécurité sociale, retournera dans les poches du capital.

La création de la sécurité sociale, en 1945, du fait de ses principes et de son mode de fonctionnement, n'avait pas pour seul objectif de créer une sorte de « super assurance » pour les maladies et la retraite. Dans l'esprit de ses fondateurs, comme dans celui du Conseil national de la Résistance, qui en a retenu le principe, la sécurité sociale était surtout un instrument de redistribution des richesses, corrigeant les inégalités créées par les mécanismes du marché. L'objectif annoncé était clair : il s'agissait de faire en sorte que la collectivité se réapproprie les sources de richesses et permette ainsi en France un *New Deal* social, marquant le passage d'une économie de petits propriétaires à l'avènement d'une société salariale.

La sécurité sociale est donc au cœur d'une modernité économique et sociale où l'Etat régulateur pose les fondements d'un nouveau compromis entre le capital et le travail. Le salaire n'est plus seulement la rétribution du travail calculée au plus juste pour assurer la reproduction du travailleur et de sa famille. Il comporte une part – ce qu'on appelle le salaire différé, ou le salaire indirect – qui constitue une rente du travail pour les situations hors travail.

Les fondements du compromis social sont donc liés au rôle de l'Etat qui impose un système d'assurance obligatoire et un système de cotisations permettant de redistribuer les richesses.

Il est clair qu'en remettant en cause le système de cotisations, vous souhaitez faire disparaître cet aspect de redistribution voulu par les fondateurs de la sécurité sociale. Mais, du même coup, vous remettez en cause le compromis social institué en 1945.

Voilà pourquoi les réactions des salariés à l'annonce de votre réforme, le 15 novembre dernier, ne sont selon moi que les signes annonciateurs des nouveaux affrontements qui ne manqueront pas de se produire si vous allez au bout de votre logique.

M. le garde des sceaux. Puis-je vous interrompre, monsieur Dray ?

M. Julien Dray. Oui, car moi, je suis un démocrate permanent !

Mme le président. La parole est à M. le garde des sceaux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le garde des sceaux. Je crois quant à moi qu'une ressource mettant tous les revenus à contribution a un effet de redistribution bien supérieur à celui d'une ressource qui fait appel aux seuls revenus des salariés.

M. Julien Dray. Le problème, c'est que tous les calculs montrent que la réforme que vous proposez ne mettra pas tous les revenus à contribution, mais maintiendra au contraire le déséquilibre et ne frappera que faiblement les revenus du capital.

M. le garde des sceaux. C'est un début !

M. Julien Dray. Nous verrons dans les mois à venir que l'essentiel de l'effort reposera en fait sur les salariés, mais je reviendrai sur ce point.

Quels sont les problèmes posés par cette fiscalisation que nous dénonçons ?

D'abord, et avant tout, celui de l'affectation de l'impôt. On remplace les cotisations par l'impôt, mais quelle garantie avons-nous que ce nouveau prélèvement sera affecté au budget de la sécurité sociale ? Y aura-t-il pré-affectation ? Mais vous savez tous, mes chers collègues, que ce serait anticonstitutionnel. A partir du moment où aucune pré-affectation n'est possible, nous n'avons aucune – je dis bien aucune – assurance que cet impôt équivalant aux cotisations existantes sera bien affecté à la protection sociale.

Par contre, le pouvoir d'achat des salariés en prendra un coup. Car comment s'opérera la substitution de l'impôt à la cotisation ? Certains veulent nous faire croire que le salaire direct sera revalorisé puisque les cotisations seront supprimées. Ce n'est malheureusement pas si simple. C'est oublier bien vite le contexte dans lequel est née la sécurité sociale. Faut-il rappeler que le patronat n'a jamais véritablement accepté sa responsabilité en matière de protection sociale, et que c'est sous la pression des événements d'après-guerre, du fait de la volonté issue du Conseil national de la Résistance, qu'il a été contraint de financer en partie la sécurité sociale ? C'est tellement vrai que cette part des entreprises, y compris celle concernant le salaire indirect, est passée dans le langage commun sous le nom de charges.

Expliquez-moi alors comment cette obligation de cotiser, considérée par les entreprises comme une charge indue, se transformera, une fois supprimée, en un acte volontaire du patronat pour augmenter les salaires ! Comme dirait Jean Gandois, « il ne faut pas prendre les patrons pour des pères Noël ! »

Qui peut croire que les pertes résultant de la suppression des cotisations patronales seront comblées entièrement par l'impôt ? Là encore, le discours sur la compétitivité, qui justifie aujourd'hui les exonérations de toute sorte, justifiera demain de réduire au maximum la pression fiscale sur les entreprises. Alors, qui paiera le manque à gagner ? La réponse est évidente : les salariés. Or nous savons tous que la pression fiscale a ses limites et que, à terme, nombre de salariés préféreront le système des assurances privées à un système qui les ponctionne de plus en plus et les rembourse de moins en moins. Ainsi, c'en sera fini du principe de solidarité qui garantit à tous le même droit à la santé.

Cette démonstration, nous l'avons faite ici tout au long du débat qui a donné lieu au conflit des mois de novembre et décembre. A l'époque, nous avons expliqué que la fiscalisation conduisait forcément à une confusion. On nous a répondu que nous n'avions rien compris, que ce n'était pas possible. Pourtant, l'actualité récente a confirmé ce que nous disions, à savoir que, comme il n'y a pas de pré-affectation des dépenses, il y a forcément manœuvre budgétaire ; je veux parler d'un problème un peu douloureux pour la majorité, celui du remboursement de la dette sociale.

Le gouvernement Balladur, devant un déficit cumulé de 110 milliards de francs, avait prévu que cette dette serait remboursée par le biais d'une hausse de la CSG, et il avait affecté ces recettes au Fonds de solidarité vieillesse. Le gouvernement actuel se livre à certains tripatouillages budgétaires en nous expliquant que cette dette

n'a pas été remboursée – alors qu'elle ne devait l'être qu'en 1996 – et que des charges nouvelles, en l'occurrence le déficit prévisible de l'assurance vieillesse, l'obligent à considérer que les sommes ainsi dégagées ne pourront être utilisées à l'objet initialement défini.

Par ailleurs, le Gouvernement, qui s'est déjà fait rembourser les intérêts de cette dette, essaie de masquer la réalité, c'est-à-dire qu'il s'est servi de ces intérêts pour diminuer le déficit budgétaire. On voit bien que toutes ces masses financières servent à boucher des trous et que nous sommes dans la plus grande confusion. En effet, à partir du moment où nous entrons dans un système d'imposition et où de nouvelles contraintes pèsent sur le budget, on va prélever sur la masse budgétaire que représente la protection sociale ; mais, de ce fait, on va inévitablement être conduit à réduire la couverture sociale, ce qui signifie que, à un moment ou à un autre, le Parlement constatera qu'il n'est plus possible de répondre à l'ensemble des besoins, et il ouvrira par conséquent la voie aux assurances privées.

Cinquième argument justifiant notre motion de renvoi en commission : le refus des contingences politiques dans la gestion de la sécurité sociale. Faire voter le budget de la sécurité sociale par le Parlement conduit nécessairement à une politisation de ce budget, qui n'existait pas jusqu'à présent. On met le doigt dans l'engrenage, et c'est très dangereux. Avec votre projet, vous rendez un bien mauvais service au Parlement car vous l'exposez à toutes les pressions. Nous savons tous, en effet, que les débats budgétaires sont au cœur des orientations politiques d'une majorité ; donc les alternances politiques auront une grande influence sur les orientations de la sécurité sociale.

Rien de plus normal, direz-vous ! Mais cette pression permanente sur le Parlement pourra l'entraîner à prendre des décisions essentielles, non pas en fonction d'un débat de fond, mais pour de simples raisons conjoncturelles. Ainsi, à la veille de telle ou telle échéance électorale, certains ne seront-ils pas tentés de prendre des décisions concernant le taux de remboursement de l'interruption volontaire de grossesse, ou de réduire le taux de remboursement de certaines catégories de population, notamment d'origine étrangère ? Lorsqu'on voit que la sacro-sainte lutte contre les déficits devient beaucoup moins essentielle à certaines périodes, on comprend que la sécurité sociale sera soumise aux mêmes fluctuations si le Parlement doit en être le seul gestionnaire.

Au-delà, comment le Parlement pourra-t-il échapper à une logique qui fera sans cesse prévaloir les impératifs financiers sur les enjeux de santé publique ? Surtout, pourquoi le Parlement sera-t-il plus compétent que les caisses maladies pour gérer au mieux le budget de la sécurité sociale ? En effet, si prévoir les dépenses en matière de retraites et de politique familiale ne pose pas de problème, anticiper avec précision les dépenses de l'assurance maladie est autrement plus complexe. Nous savons tous, par exemple, que le coût d'une épidémie de grippe est évalué à près de 1 milliard de francs, mais personne, ici, n'est capable de dire combien d'épidémies de grippe frapperont nos concitoyens pendant l'année. Si l'un de vous connaît la réponse, je lui serais obligé de m'en informer, car je suis particulièrement sensible à la grippe ! (*Sourires.*)

Je pense que les élus, soumis à de multiples pressions, risquent d'être de plus mauvais gestionnaires de notre protection sociale, à moins qu'on ne réduise celle-ci à un enjeu financier, au détriment de la santé publique. Il suffit, par exemple, de faire le bilan de la gestion des CHU,

laquelle, vous le savez, est du ressort de l'Etat. Il avait été décidé que le budget des hôpitaux augmenterait de 2,1 p. 100 au plus, mais, sur vingt-quatre centres hospitaliers, seuls quatre respecteront l'enveloppe prévue pour 1996. Je n'aurai pas la cruauté de donner la liste des hôpitaux dont certains de nos collègues sont membres du conseil d'administration et ont voté des budgets qui ne respectent pas les limitations de dépenses qu'ils ont votées en tant que députés. Le Premier ministre lui-même, par l'intermédiaire de son représentant au CHU de Bordeaux, a voté un budget en hausse de 10 p. 100 ! *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean Glavany. Quel scandale !

M. Julien Dray. Voilà qui illustre parfaitement la capacité des élus à mieux gérer les dépenses de santé que ne le font les caisses de maladie !

Sixième argument justifiant notre motion de renvoi en commission : le conflit de légitimité auquel va aboutir votre réforme.

Des réformes, des propositions ont eu lieu tout au long des dernières années pour renforcer le pouvoir du Parlement sur notre système de sécurité sociale.

Mais le domaine de la loi n'a jamais été étendu jusqu'à permettre au Parlement de se prononcer sur le budget social de la nation, et lui donner compétence sur le taux des cotisations et le montant des prestations des régimes de sécurité sociale.

Personne n'est allé jusqu'au bout. Pourquoi ? Parce qu'une intervention trop poussée du Parlement romprait l'équilibre entre les différents acteurs de la sécurité sociale institué depuis 1945.

C'est d'ailleurs ce qu'avait expliqué le comité Vedel, en réponse à une proposition de réforme de la Constitution allant en ce sens. Ce comité avait défendu l'équilibre de gestion de la sécurité sociale entre les pouvoirs du législateur, ceux du Gouvernement et ceux des partenaires sociaux.

Or le projet que vous nous présentez aujourd'hui rompt cet équilibre, qui est le fruit de l'histoire.

Le demi-pas que vous faites en élargissant le domaine d'intervention du Parlement est une formidable tromperie ! D'un côté, vous déresponsabilisez les partenaires sociaux, mais, de l'autre, le Parlement n'hérite que d'un faux pouvoir. Comment expliquer que l'on vote sur les dépenses sans se prononcer sur les recettes, et comment se prononcer sur des recettes quand une grande partie d'entre elles ne relève pas des décisions du Parlement ?

Car qui sera, en dernière analyse, responsable de la sécurité sociale ? Le Gouvernement ? Le Parlement ? Les partenaires sociaux ?

Vous ouvrez la porte à une logique d'affrontement entre la légitimité des partenaires sociaux et celle du Parlement, en les instrumentalisant au profit du pouvoir exécutif !

C'est le Gouvernement qui détient seul la maîtrise des recettes, par le biais du taux et de l'assiette des cotisations. Vous allez donc pousser les députés à prendre des décisions qu'ils ne contrôleront pas. Vous ne leur laisserez que la possibilité de se prononcer sur les dépenses, dans le cadre de recettes que vous aurez préétablies.

Chacun sait que, dans le cadre des institutions, le Parlement n'a quasiment aucune marge de manœuvre lors du débat budgétaire, que celle-ci est infinitésimale.

Si le véritable enjeu est de renforcer le pouvoir du Parlement, ce n'est pas sur son champ d'intervention, mais bel et bien sur ses rapports avec l'exécutif que le débat

doit avoir lieu. Nous sommes quant à nous prêts à faire la réforme de la Constitution qui s'impose afin de permettre au Parlement de mieux contrôler l'exécutif.

Mais ce n'est pas ce que vous avez choisi de faire. Vous avez choisi de déresponsabiliser les organisations syndicales et d'ouvrir ainsi la porte à toutes les démagogues, y compris, éventuellement, celle des organisations syndicales. Car les partenaires sociaux se retrouveront forcément dans une situation de surenchère permanente par rapport au Parlement, qui, dans la réalité, n'aura pas d'autres choix que ceux qui lui seront imposés par le Gouvernement.

Avec cette réforme, non seulement le Parlement ne sera pas grandi, mais la démocratie sera encore une fois affaiblie, car le Parlement sera désigné par tout le monde comme le responsable de la situation, alors qu'il n'aura eu à aucun moment la possibilité de contrôler réellement la situation. En fait, cette réforme donne les pleins pouvoirs au Gouvernement.

Quand on définit une politique de santé, on ne calcule pas simplement une somme, une dépense. Ce serait le triomphe d'une logique comptable de contingentement financier qui aboutirait forcément au rationnement et à la régression du taux de couverture.

Il faut au contraire prévoir un budget et des crédits en fonction d'un objectif de santé publique pour une population donnée, la question à se poser étant la suivante : « Quel niveau maximum de soins pourrions-nous assurer au plus grand nombre avec les recettes dont nous disposons ? »

C'est dans ce cadre que le Parlement doit éclairer le Gouvernement sur les problèmes de santé publique, qu'il s'agisse de la prévention ou de l'hôpital. Cette dimension qualitative donnerait effectivement un rôle réel au Parlement et éviterait la situation dans laquelle nous nous trouvons. Mais ce n'est pas ce que vous proposez.

Par cette réforme, le Gouvernement va montrer ce qu'il veut faire. Le vote sur une décision d'ordre général, sur des prévisions indicatives s'éloigne des caractéristiques du domaine de la loi. En droit français, la loi dispose et fixe ; elle ne prévoit pas des objectifs, à moins que l'on ne doute de son caractère normatif. Si elle perd son caractère obligatoire, elle perd également son sens et sa dignité.

Ce que les auteurs du projet appellent « loi d'équilibre » est en fait un débat conclu par un vote identique à ce que prévoit l'article 88-4 de la Constitution pour les textes européens. Cette simple comparaison permet dès lors de mesurer l'étendue du pouvoir donné au Parlement. La solution choisie est bâtarde.

Soit on prévoit une loi véritable incluant tout le budget social, en recettes et en dépenses, et celle-ci est dans ce seul cas véritablement censurable par le Conseil constitutionnel ; soit on appelle « loi » un texte dont on ne précise pas le périmètre d'application et qui ne sera qu'un DDOS de plus, évidemment propice à tous les « cavaliers » ; soit encore on organise une procédure d'information et un débat au Parlement et, dans ce cas, il faut maintenir le paritarisme, qui demeure utile.

Voilà pourquoi nous pensons que, par la réforme constitutionnelle qui nous est présentée, le Gouvernement va vider de son sens une véritable discussion sur la santé publique et s'attribuer les pleins pouvoirs, qu'il utilisera évidemment pour mieux attaquer notre système de protection sociale.

Selon nous, d'autres voies étaient possibles, et j'en viens à notre septième argument en faveur du renvoi en commission.

Il aurait fallu, avant toute chose, mettre en place une mission parlementaire, prendre le temps d'opérer la clarification des comptes que nous souhaitons. Je veux parler d'une vraie mission, pas d'une mascarade, pas de ce à quoi nous avons assisté dans les jours qui ont précédé l'annonce du plan Juppé : je parle d'une mission qui aurait pu permettre d'évaluer la réalité des déficits, de discuter avec l'ensemble des partenaires sociaux des dysfonctionnements qu'ils rencontrent, de discuter avec toutes nos concitoyennes et tous nos concitoyens du niveau de protection sociale qui était souhaitable et atteignable par notre pays en fonction de ses ressources.

Une fois cette discussion aboutie, nous aurions pu déterminer la place et le rôle respectifs de chacun. Nous aurions pu permettre au Parlement de jouer pleinement son rôle en construisant une véritable politique de santé publique, en présentant ou simplement en adoptant un plan de santé publique déterminant les objectifs de couverture, les choix faits en matière de prévention, les choix opérés dans la lutte contre certaines maladies.

Ces objectifs étant affichés, le Gouvernement aurait eu mandat pour négocier avec l'ensemble des partenaires sociaux la place que chacun pouvait prendre pour atteindre ces objectifs. Il aurait déterminé et proposé au Parlement l'enveloppe qu'il aurait fourni pour ce faire. À partir de là, il aurait appartenu à l'ensemble des organismes gérés de manière paritaire de contribuer, par une discussion loyale avec le Gouvernement, à la hauteur de leurs possibilités, à ce qu'il pouvait faire pour atteindre ces objectifs de santé publique. Lorsque des désaccords seraient survenus entre les partenaires sociaux et le Gouvernement, il aurait été possible au Parlement de donner un certain nombre d'indications et de demander à réaliser les efforts souhaitables non pas à telle ou telle catégorie de population, mais à l'ensemble de la nation.

Ce n'est pas la direction que vous avez prise. Vous avez voulu, dans une sorte de fuite en avant, contrôler l'ensemble des dépenses concernant la protection sociale et construire un système qui, selon nous, ne pourra pas trouver d'application.

Ah ! si les services de l'Assemblée nationale pouvaient parler, que ne nous diraient-ils pas à propos de la situation dans laquelle vous allez les mettre !

Comment concevoir l'édifice ou, plus exactement, l'usine à gaz que vous êtes en train de mettre en place ? Il faudrait quasiment organiser un deuxième parlement pour pouvoir discuter de toutes les lois rectificatives qui découleront nécessairement des évolutions. Il faudrait aussi réorganiser l'ensemble des travaux du Parlement et notamment constituer une véritable commission pour suivre les choses dans leur ensemble. Car qui peut penser que c'est la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, dont tout le monde sait déjà qu'elle est surchargée, qui pourra contrôler toutes les dépenses et les recettes de notre système de protection sociale ? Comme nous n'arrivons déjà pas à suivre réellement ce qui se passe à propos des budgets de la nation, comment peut-on penser qu'en l'état actuel des choses nous pourrions avoir la capacité réelle de contrôler toutes ces dépenses et ces recettes ?

Tout le monde comprend bien qu'en trois semaines on demandera en fait au Parlement d'avaliser des mesures qui auront été élaborées ailleurs. Tout le monde comprend bien que la tutelle de Bercy en sortira une fois de plus renforcée.

Certains critiquent l'intervention des partenaires sociaux, prétextant une mauvaise gestion de la sécurité sociale et allant même parfois jusqu'à insinuer l'existence de malversations. Dois-je leur rappeler que la sécurité sociale est l'un des organismes les plus vérifiés du pays ? Ses différentes ramifications – caisses primaires d'assurance maladie, caisses d'allocations familiales, organismes de droit privé – sont contrôlées par le Trésor public. Chaque année, après avoir vérifié les comptes de l'ensemble des caisses, celui-ci rédige un rapport.

La sécurité sociale est soumise à des règles de comptabilité publique. Il y a donc peu de place pour les fantaisies ou la prévarication ! Les présidents de caisse à la tête des conseils d'administration ne possèdent ni carnet de chèques ni signature.

Ce système, n'en déplaise à certains, a l'avantage d'être économique : les frais de gestion varient de 2 à 5 p. 100 selon les branches, alors que ceux d'entreprises privées telles que les compagnies d'assurance dépassent les 15 p. 100.

Ultime argument avancé par les irréductibles opposants à la sécurité sociale : sa gestion n'est pas démocratique, il n'y a pas eu d'élection depuis 1982, les syndicats règnent en maîtres sans aucun contrôle des cotisants ! (« *C'est vrai !* » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

Oui, je vous l'accorde, on peut parler d'un déficit démocratique au sein de la sécurité sociale. Oui, les assurés sociaux ne sont pas suffisamment impliqués dans la vie de leur institution.

Pour revenir à l'esprit de 1945, le cotisant citoyen doit se réapproprier la sécurité sociale. Cette réappropriation passe notamment par l'organisation d'élections à des échéances régulières. Mais est-ce vraiment l'objectif du Gouvernement ? Comme par hasard, les plus virulents à dénoncer l'absence de démocratie sont les mêmes qui auraient pu organiser des élections. Or, depuis 1982, les gouvernements se sont refusés à prendre une telle décision. Alors, là aussi, assez d'hypocrisie !

M. le garde des sceaux. Je ne vous le fais pas dire !

M. Julien Dray. Ne nous cachons pas derrière l'argument qui consiste à dire que ce sont les syndicats qui n'ont pas voulu d'élections. Donnez le choix à notre assemblée de décider si oui ou non elle souhaite des législatives anticipées, et vous verrez le résultat ! Les députés, comme les syndicats, redoutent d'un certain point de vue le passage devant les urnes. C'est au pouvoir de prendre ses responsabilités pour codifier des normes en la matière.

La vérité, c'est que l'ensemble des gouvernements se sont satisfaits de la situation parce qu'ils savaient bien qu'à partir du moment où il n'y avait pas d'élections démocratiques la gestion paritaire était elle-même affaiblie et que cela laissait encore plus d'autorité à la tutelle pour faire passer un certain nombre de décisions. Si tel n'avait pas été le cas, des mesures voulues et décidées par le pouvoir de tutelle auraient eu du mal à se mettre en pratique car la force des partenaires sociaux aurait été renforcée par le choix des assurés sociaux.

Voilà tout un ensemble d'arguments qui nous semblent justifier le renvoi en commission. J'ai essayé, tout en abrégant mon propos, de démontrer que le pro-

jet de loi que vous nous avez présenté va bien au-delà d'une simple réforme technique constitutionnelle. Ce projet de loi, et vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux, est la pierre angulaire d'un nouveau système. Mais le problème, c'est que, s'il peut apparaître, dans sa logique, comme un progrès de la démocratie, il va progressivement créer des conditions nouvelles qui mettront en péril notre système de protection sociale.

Nous savons tous qu'à partir du moment où notre système sera soumis à la tutelle politique d'une manière directe, celle-ci sera forcément amenée à prendre en considération les contingences que j'ai évoquées tout à l'heure. C'est alors le niveau de la protection sociale dans notre pays qui s'en trouvera affaibli.

Oui, si nous voulons véritablement sauver la sécurité sociale à la française, il convient d'employer une autre méthode : il faut reprendre la discussion, renvoyer le texte en commission, ouvrir les conditions d'un dialogue social à retrouver, créer les conditions d'un paritarisme rénové, mieux responsabiliser les assurés sociaux.

C'est là une autre méthode, celle de la démocratie sociale jouant jusqu'au bout ; c'est celle de la volonté de préserver un certain nombre d'équilibres sociaux. Car, selon nous, l'ordre idéal des peuples réside dans leur bonheur et, en portant atteinte à notre système de protection sociale, c'est bien au bonheur du peuple français que vous portez atteinte ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – 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. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Vous avez été très mauvais aujourd'hui !

M. Pierre Lequiller. Et un peu excessif !

Mme le président. Monsieur Dray, je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu resserrer votre propos.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. J'ai le sentiment que, dans les réponses que j'ai faites tout à l'heure aux orateurs qui sont intervenus dans la discussion générale, j'ai par avance très largement évoqué nombre des arguments avancés par M. Dray à l'appui de la motion de renvoi en commission.

Je me bornerai donc à lui répondre sur trois points, pour justifier l'avis bien entendu défavorable du Gouvernement.

D'abord, j'observerai et chacun aura pu en être convaincu en écoutant M. Dray, que les sept arguments successifs qui nous ont été énoncés relèvent d'un parti pris. (« *C'est vrai !* » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

Le texte, les amendements, la discussion que nous avons eue depuis hier, y compris ma première intervention et les réponses circonstanciées que j'ai faites ce matin montrent que ce parti pris n'a rien à voir avec la réalité des projets et du débat. Contrairement à ce que soutient M. Dray, le Gouvernement a l'intention, par la réforme qu'il propose, de sauvegarder notre système de sécurité sociale, de lui garantir une évolution équilibrée. Le Gouvernement entend sauvegarder ce système selon l'esprit qui lui a été donné en 1945, à la fois pour ce qui concerne son caractère « assurantiel » et sa gestion paritaire.

Il s'agit donc de sauvegarder la « sécurité sociale à la française », y compris dans l'Union européenne. La révision constitutionnelle permettra que la responsabilité

politique que prendra le Parlement vienne désormais garantir la sécurité sociale et soutenir notre système fondé sur des principes qui ne seront pas remis en cause.

J'ai entendu avec un certain amusement le quatrième argument, à moins que ce ne soit le cinquième, de M. Dray, qui a dénoncé la « politisation » de la sécurité sociale.

M. Jean-Yves Chamard. Il est orfèvre en la matière !

M. Julien Dray. C'est une « chamardisation » !

M. le garde des sceaux. Depuis des années, à l'intérieur comme à l'extérieur de cette enceinte, j'ai toujours entendu M. Dray dire que tout est politique et que tout doit être discuté à ce titre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je l'ai également toujours entendu dire, et c'est d'ailleurs aussi mon point de vue, que la politique, ce n'est pas ce à quoi on veut la réduire en la caricaturant !

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. le garde des sceaux. La politique, c'est la gestion de l'ensemble des affaires de la cité au sens grec du terme, c'est-à-dire de notre société, de notre nation ; c'est donc, à plus forte raison, la démocratie sociale aux côtés de la démocratie politique.

La notion de politisation paraît être à géométrie variable.

En ce qui nous concerne, nous voulons élargir la démocratie politique.

Je ne prendrai qu'un seul exemple : combien de fois les députés socialistes ont-ils demandé que la gestion des hôpitaux – et donc les éventuelles restructurations hospitalières – soit discutée par le Parlement et qu'elle ne résulte pas seulement des décisions de l'exécutif et du système de sécurité sociale et d'assurance maladie ?

M. Jacques Floch. Et alors ?

M. le garde des sceaux. Il ne s'agit pas pour nous de « politisation » au sens péjoratif du terme : il s'agit de faire prendre par les élus de la nation leurs responsabilités. Comme je l'ai précisé dès le début de la discussion, la réforme va changer les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, et non pas les rapports entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. (« *Exact !* » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

J'en viens maintenant à deux remarques que je voudrais faire en réponse à deux questions qu'a posées M. Dray et qui méritent considération.

M. Dray nous a expliqué que les impôts affectés n'existaient pas. Où a-t-il pris cela ?

M. Julien Dray. Dans la Constitution !

M. le garde des sceaux. Au contraire, le Conseil constitutionnel a reconnu au législateur dans plusieurs de ses décisions le pouvoir d'affecter, notamment à la sécurité sociale, le « produit des impositions de toutes natures ».

M. Jean Glavany. Et le principe de la non-affectation des recettes ?

M. le garde des sceaux. C'est d'ailleurs ce que j'ai rappelé tout à l'heure en énonçant le contenu de l'avant-projet de loi organique, qui fait justement allusion à ces « impositions de toutes natures ».

Le Conseil constitutionnel précise cependant que ces impositions ne peuvent pas être votées dans la loi de finances car cela mettrait en cause le principe d'universalité budgétaire. Elles sont en revanche votées par des textes particuliers.

J'ajoute que je m'étonne que M. Dray ait pu avancer un tel argument alors que, pour la première fois, en 1982-1983, un impôt spécial sur l'alcool et le tabac a été affecté à la sécurité sociale et que, ainsi qu'il l'a lui-même rappelé, c'est en 1989 qu'a été créée la contribution sociale généralisée. Je renvoie tous ceux que le sujet intéresse à la page 8 du rapport de la commission des lois, décrit très bien ce mouvement.

Enfin, M. Dray a éprouvé le besoin de reprendre des affirmations inexactes faites ici ou là, y compris dans la presse, sur la dette sociale et sur son remboursement. Le Premier ministre y a répondu dans cet hémicycle, il y a huit jours...

M. Julien Dray. Il a menti !

M. le garde des sceaux. Aussi n'y reviendrai-je pas. Je dirai simplement qu'il faut effectivement rembourser aujourd'hui, en capital et en intérêts, une dette de 230 milliards de francs.

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

M. le garde des sceaux. C'est ce que l'ordonnance qui a été adoptée ce matin par le conseil des ministres permettra de faire.

Madame le président, pour toutes ces raisons, il est inutile de renvoyer le texte en commission. Au contraire, il faut que chacun prenne ses responsabilités !

Monsieur Dray, je pensais que toute votre carrière politique et tout ce que vous avez fait ou dit jusqu'à présent vous conduisaient à prendre vos responsabilités, en particulier en tant qu'élu.

M. Pierre Lequiller. Ce serait nouveau !

M. le garde des sceaux. Croiriez-vous que vous puissiez être député et que je puisse être ministre si nous n'étions pas à même de rendre des comptes sur la sécurité sociale, qui est gérée par les partenaires sociaux ?

M. Julien Dray. C'est l'argent des salariés !

M. le garde des sceaux. Nous avons tous à en rendre compte, parce que la sécurité sociale est la structure même du pacte républicain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je ne dirai qu'un mot : contre !

Mme le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. En dépit de son agilité intellectuelle, de la richesse de son argumentation et du nombre de ses digressions, M. Dray ne nous a pas convaincus.

Son propos illustre d'ailleurs une constatation qu'on peut faire assez souvent, c'est que le contenu du discours évolue en fonction de la position, majoritaire ou minoritaire, qu'on occupe dans l'hémicycle.

Je me suis livré ce matin à quelques menues recherches tendant à vérifier cette cohérence pour ce qui a trait à la nécessité d'associer les parlementaires à l'évolution des

comptes de la sécurité sociale. Ma première citation est extraite du rapport de la commission des lois. Son auteur est Pierre Mauroy, alors Premier ministre, qui, le 6 avril 1983, souhaitant un débat parlementaire annuel sur l'évolution des dépenses et des recettes de la protection sociale, disait ceci : « Désormais, les représentants de la nation examineront chaque année l'évolution des dépenses et des recettes des différents régimes au vu d'un rapport. » Il en tirait la conclusion que cela constituerait une avancée parlementaire indéniable.

Quelques années plus tard, le 15 novembre 1990 – un 15 novembre, déjà ! – Michel Rocard, parlant de la transparence et de l'association parlementaire au contrôle de l'évolution des comptes de la sécurité sociale, évoquait « une petite révolution démocratique ». Il ajoutait : « Celle-ci favorise la transparence des choix sur l'évolution de notre protection sociale, choix auxquels le Parlement doit être étroitement associé. »

Enfin, plus récemment, le Président François Mitterrand, dans la lettre qu'il écrivait au comité consultatif pour la révision constitutionnelle, présidé par M. Vedel, reprenait la même idée, celle de « permettre au Parlement de se prononcer sur le budget social de la nation ». Il est vrai que cette affirmation était quelque peu ambivalente, mais le Président de la République nous avait habitués à suggérer à la fois une solution et son contraire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Monsieur Dray, vous nous avez fait un procès d'intention. Nous parlons d'une révision constitutionnelle. Nous avons insisté sur notre conception, sur les conditions d'un équilibre auquel devrait concourir le Parlement. Et vous, vous entendez étatisation, vous nous accusez de vouloir mettre à bas une certaine conception de la solidarité, de diminuer le niveau de la protection sociale. Mais le débat ne porte pas sur ce sujet ! Du moins, si votre intervention a servi à conjurer ces dangers, elle a pu être utile. Mais nous pensons que le débat doit se poursuivre et que le renvoi en commission n'a aucun fondement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Jean Glavany. Cette explication de vote me permettra de renoncer à une intervention pour fait personnel, car j'ai été mis en cause deux fois par le garde des sceaux.

Je reprends au bond l'intervention de M. Albertini : son rappel historique n'en était pas un, malheureusement. Mon cher collègue, une fois de plus, je vous ferai le reproche, amical, de ne pas écouter assez nos interventions. (« Il a raison ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

Je sais bien qu'il n'est pas dans les habitudes de cette majorité d'écouter l'opposition, compte tenu de la faiblesse de sa représentation, peut-être, mais tout au long de ces débats, nous n'avons rien dit d'autre que vous, monsieur Albertini. Nous n'avons jamais contesté la nécessité d'associer le Parlement à l'évolution de la protection sociale. Au contraire, les socialistes la proclament depuis de nombreuses années, notamment dans cette proposition de François Mitterrand en 1992. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Soyez patients, au lieu d'être sectaires ! Écoutez les autres !

La proposition de François Mitterrand en 1992, disais-je, les débats du comité consultatif constitutionnel présidé par M. Vedel, la proposition de M. Bérégovoy en 1993 qui était, en quelque sorte, la « proposition Mitterrand rectifiée Vedel » avaient pour objet de faire en sorte que le Parlement puisse se saisir de ce problème annuellement. Nous sommes d'accord, et nous l'avons toujours annoncé, comme nous avons toujours observé que, pour ce faire, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il fallait une réforme constitutionnelle. (*« Et alors ? » sur divers bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Vous, les sectaires, laissez donc l'opposition s'exprimer de temps en temps ! Vous savez, cela peut vous faire du bien d'écouter les autres, surtout vous, monsieur Balkany ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Je vous en prie, mes chers collègues. Seul M. Glavany a la parole.

M. Jean Glavany. Nous avons affiché ce principe et nous n'y dérogeons pas.

M. Jacques Limouzy. Tant mieux !

M. Jean Glavany. Mais il faut aussi savoir de quoi nous sommes saisis et sur quoi nous nous prononçons. C'est exactement le sens de toutes nos interventions dans ce débat, y compris celle de Julien Dray à l'instant.

M. Jean Glavany. M. le garde des sceaux m'accusait tout à l'heure d'être de mauvaise foi.

M. Patrick Balkany. Ça, c'est vrai !

M. le garde des sceaux. Non ! Non ! De parti pris !

M. Jean Glavany. Vous avez dit « de mauvaise foi », monsieur le garde des sceaux ! (*« Non ! » sur divers bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Monsieur Glavany, veuillez conclure, je vous prie.

M. Jean Glavany. Nous sommes ici pour débattre démocratiquement, nous incarnons la démocratie politique. Que chacun respecte donc les idées des autres. Moi, je respecte les vôtres. Même si je ne suis pas d'accord avec vous je ne vous crois pas de mauvaise foi, et je ne me permets donc pas d'user de ce genre d'argument. (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Monsieur Glavany...

M. Jean Glavany. Je conclus, madame le président. Le garde des sceaux m'a taxé de mauvaise foi quand je refusais un de ses arguments. (*Vives exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mais enfin, madame le président !

Mme le président. Monsieur Glavany, je ne vous ai pas donné la parole pour un fait personnel, mais pour une explication de vote.

M. Jean Glavany. Vous avez tout à fait raison, madame le président, et j'en viens au fond. Selon vous, ce texte a trois objectifs, monsieur le garde des sceaux. Le premier est que le Parlement soit saisi des grands objectifs de la protection sociale, et notamment des grands objectifs de santé publique, le deuxième, qu'il donne son avis sur les objectifs de maîtrise des dépenses, le troisième, qu'il le donne sur les objectifs de recettes.

M. Patrick Balkany. C'est bien !

M. Jean Glavany. Voilà les trois sens de ce texte, disiez-vous. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je vous ai répondu que non, parce que manquait en réalité l'affirmation du premier objectif, fondamental, et que cette lacune nourrissait toutes les inquiétudes à cause des risques qu'elle entraînait.

Si vous aviez déclaré que nous serions consultés sur les objectifs de protection sociale et les grands objectifs de santé publique et, du coup, sur les conséquences financières qui en résulteraient, nous aurions sans doute été d'accord.

M. Jean Bardet. Ce n'est pas la question !

M. Jean Glavany. Comment ? Mais c'est fondamental, parce que nous sommes là à la frontière de la démocratie politique et de la démocratie sociale !

Mme le président. Monsieur Glavany, veuillez conclure.

M. Jean Glavany. Je conclus.

Si c'était si simple, le garde des sceaux ne se serait pas cru obligé de dire, pour calmer cette inquiétude qui s'exprime dans tout le mouvement social et chez tous les partenaires sociaux, que cela figurerait dans le projet de loi organique...

M. le garde des sceaux. Quoi ?

M. Jean Glavany. ... et qu'il en pouvait lire le texte. Et le président de la commission des lois de venir à son secours en disant que, oui, il aimerait bien que nous ayons ce texte pour éclairer nos débats !... (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. Monsieur Glavany, vous avez épuisé votre temps de parole.

M. Jean Glavany. Seulement, le problème c'est que M. Séguin...

Mme le président. Je vais vous interrompre, monsieur Glavany, car vous avez épuisé votre temps de parole.

M. Jean Glavany. Je conclus.

Le problème, madame le président, c'est que le président Séguin nous a dit hier que ce projet de loi organique n'existait pas, qu'il ne saurait exister, que c'était simplement les idées d'un ministre qui n'engageaient pas le Gouvernement. D'où la nécessité du renvoi en commission pour qu'on puisse être éclairé sur le fond du débat.

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

Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(*La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.*)

Mme le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion de la proposition de loi, n° 2476, améliorant le financement des associations concourant à l'action humanitaire en vue de leur permettre de participer plus efficacement à la lutte contre l'exclusion ;

M. Daniel Garrigue, rapporteur au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2486) ;

(Séance mensuelle réservée à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.)

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, n° 2455, instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale ;

M. Pierre Mazeaud, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2490) ;

M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 2489) ;

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (avis n° 2493).

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*