surchargées, là où l'échec est important, grâce à la création de postes pourvus par des personnels qualifiés dans toutes les fonctions éducatives, pour permettre une aide individualisée, la prévention d'incidents, la réalisation et le suivi de projets d'établissement.

M. le ministre des relations avec le Parlement nous a dit qu'il allait essayer d'envisager cette possibilité.

Tout en sachant que l'ordre du jour est chargé, je veux insister sur le fait que la session unique du Parlement doit permettre de discuter de semblables questions, qui préoccupent tant les jeunes, les enseignants et les parents.

Aussi, je vous demande, monsieur le président, d'appuyer notre démarche pour que ce thème soit inscrit à l'ordre du jour du Sénat à partir de la question orale avec débat que j'ai déposée. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.)*

M. le président. Madame Luc, je vous fais observer que vous avez déposé votre question orale avec débat ce matin. Aussi était-il très difficile pour la conférence des présidents de statuer aujourd'hui sur ce point.

Mme Hélène Luc. Mais les incidents ont lieu en ce moment : il y a urgence !

M. le président. Nous nous efforçons – je l'ai dit à la conférence des présidents, qui est d'accord avec moi, au moins majoritairement – d'élaborer l'ordre du jour suffisamment longtemps à l'avance pour ne pas perturber le déroulement des séances et pour éviter la tenue de séances de nuit.

Votre question aura sa place dans nos travaux, mais sans bousculer l'ordre du jour que nous avons arrêté.

Mme Hélène Luc. Quelquefois, l'ordre du jour doit être bousculé !

M. le président. Il n'y a pas d'autres observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents relatives à la tenue des séances ?...

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents s'agissant de l'ordre du jour établi en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution ?...

Les propositions de la conférence des présidents sont adoptées.

6

FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 180, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale. [Rapport n° 188 (1995-1996)].

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'Assemblée nationale a approuvé, le 25 janvier dernier, le projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

Par ce vote, elle a fait sien, avec un certain nombre d'aménagements rédactionnels, l'objectif que cherche à atteindre le Gouvernement et visant à clarifier les responsabilités en matière de financement de la sécurité sociale, en donnant enfin au Parlement un pouvoir normatif dans ce domaine.

En effet, l'expérience a démontré que, sans une telle clarification, l'équilibre ne pourra être rétabli et la pérennité de notre système de protection sociale sera mise en cause.

Les dispositions qui ont été adoptées consacrent, conformément à la volonté du Président de la République et du Premier ministre, le principe d'une détermination législative des objectifs annuels de dépenses.

Une catégorie nouvelle de loi sera créée, qui fixera un cadre normatif s'imposant au Gouvernement.

C'est dans le vote des représentants de la nation que résidera la nouvelle légitimité qui doit être conférée à la sécurité sociale cinquante ans après sa création.

Cette responsabilité nouvelle du Parlement ne peut, vous le savez, prendre toute sa dimension sans une révision constitutionnelle.

Les expériences passées des débats d'orientation ont démontré l'inefficacité de procédures sans caractère obligatoire, ni portée juridique.

Depuis trente ans se sont succédé les occasions manquées.

Chacun a en mémoire la proposition déposée l'an dernier par M. Jacques Oudin et la censure qu'avait subie, huit ans plus tôt, la tentative de Michel d'Ornano.

Il n'y a, aujourd'hui, pas d'autre solution que de faire sauter le verrou constitutionnel.

C'est ce que le Gouvernement vous propose ; c'est ce que l'Assemblée nationale a accepté ; c'est ce que la commission des lois du Sénat a adopté ; c'est ce que vous pouvez maintenant réaliser.

En vous prononçant ainsi, vous mettrez le Parlement en position de définir les grands axes d'une politique dont il était jusqu'à présent très largement absent.

Donner au pouvoir législatif la responsabilité de fixer les principes et charger le Gouvernement d'en assurer l'application, c'est s'inscrire dans la tradition républicaine et faire véritablement œuvre de constituant.

Il ne s'agit ni d'un faux-semblant ni d'une réforme en trompe-l'œil. *(M. Signé s'exclame.)* Il ne s'agit pas, à l'inverse, d'une étatisation de la sécurité sociale.

M. René-Pierre Signé. Si !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* La réforme n'opère qu'un transfert de responsabilités entre les pouvoirs publics.

Mme Hélène Luc. Il faut appeler les choses par leur nom, monsieur le garde des sceaux !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Il ne s'agit en aucune manière de porter atteinte au paritarisme social, ni à l'autonomie de gestion des caisses.

Ni les réserves qu'ont pu émettre certains ni les critiques qu'ont pu formuler d'autres ne sont fondées.

Je vais maintenant essayer de vous le démontrer.

M. René-Pierre Signé. Il faudra être convaincant !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Aux termes de l'article 1er du projet de loi constitutionnelle qui vous a été transmis par l'Assemblée nationale, les lois de financement de la sécurité sociale ont pour objet de déterminer les conditions générales de son équilibre financier et de fixer, compte tenu de leurs prévisions de recettes, ses objectifs de dépenses.

Toute la finalité de la réforme est contenue dans ces quelques mots. Une telle concision ne saurait surprendre dans un texte constitutionnel.

Bien sûr, une loi organique à laquelle renvoie le projet de loi constitutionnelle, développera le contenu de la loi nouvelle.

A cet égard, j'ai fait parvenir au président du Sénat et aux présidents des commissions le texte d'un avant-projet arrêté par le Gouvernement dès avant le début de la discussion parlementaire, texte qui ne tient donc pas compte des corrections apportées par l'Assemblée nationale sur le texte initial du projet de loi constitutionnelle.

En tout état de cause, ce document ne saurait bien évidemment présenter un caractère définitif. Mais il est bon et légitime que le Parlement soit informé des intentions du Gouvernement et, en premier lieu, du champ d'application de la loi nouvelle, qui couvre les seuls régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Chacun aura compris, à la lecture que je viens de faire de l'article 1er du projet de révision, que l'apport majeur de la réforme réside dans la détermination d'objectifs de dépenses.

Ces objectifs – c'est là un point essentiel – ont un caractère normatif.

Je sais que certains d'entre vous, comme plusieurs députés, se sont interrogés à cet égard. Aussi, je tiens à redire clairement que ces objectifs, fixés en pourcentage d'évolution de dépenses, s'imposeront au Gouvernement dans ses négociations avec les partenaires sociaux.

Chargé de l'application de la loi, le Gouvernement sera habilité à décliner les objectifs dans les conventions qu'il conclura avec les caisses nationales de sécurité sociale.

Cette déclinaison se poursuivra en cascade, du plan national au plan local, jusqu'aux professionnels de la santé et aux établissements hospitaliers.

Aussi, la décision du Parlement déclenchera une véritable chaîne de responsabilités. Chacun des acteurs de la protection sociale verra son rôle encadré par le vote des représentants de la nation.

M. René-Pierre Signé. Et la maîtrise des dépenses ?

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Les objectifs ainsi fixés devront être respectés.

Certes, et j'appelle votre attention sur ce point, leur dépassement ne sera pas susceptible d'entraîner une suspension des versements des prestations aux assurés, car ceux-ci disposent d'un droit auquel il ne saurait être porté atteinte. Mais le Gouvernement mettra alors en œuvre des mécanismes tant sur le plan collectif, par des ajustements appropriés, que sur le plan individuel.

Comme vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, ces mesures seront définies par les ordonnances que le Gouvernement élabore actuellement, et elles constitueront, dans l'avenir, le moyen d'application de la loi de financement annuelle de la sécurité sociale.

Les objectifs de dépenses et le respect de ceux-ci procèdent, vous le constatez, d'un mécanisme nouveau et original.

Nous ne sommes pas en présence d'une loi de finances sociales qui emporterait, à l'instar du budget de l'Etat, autorisation des dépenses ; pas davantage ne consiste-t-elle à arrêter des crédits limitatifs.

Les termes de « lois de financement » introduits par l'Assemblée nationale n'emportent, à cet égard, aucun rapprochement de fond avec les lois de finances, dont la logique et le contenu sont totalement différents.

Je me suis longuement expliqué à l'Assemblée nationale sur ce point.

Cependant, j'ai accepté cette terminologie nouvelle, qui se substitue au titre initial de « loi d'équilibre » proposé par le Gouvernement, parce que j'ai constaté qu'aucune confusion n'existait dans les esprits sur ce point.

Je ne crois pas, en effet, à la réflexion, qu'il y ait de dénomination parfaite : il ne s'agit ni d'introduire un équilibre comptable ni de se limiter à la fixation des ressources. Seuls importent l'objet et la portée de la loi . A cet égard, aucune ambiguïté n'existe.

La commission des lois du Sénat adhère à ce point de vue, et je me félicite de ce consensus.

Elle fait sienne également la présentation des recettes telle qu'elle a été proposée par l'Assemblée nationale, qui a introduit, à l'article 1er, l'expression « prévisions de recettes ».

Le projet initial du Gouvernement ne faisait pas mention des recettes. La notion d'équilibre incluait, à nos yeux, à la fois les ressources et les dépenses. Compte tenu du caractère particulier de l'économie de la loi en la matière, il ne paraissait pas utile de mettre en exergue les recettes.

En effet, le Gouvernement, je le souligne, n'entend en rien modifier les compétences actuelles en matière de détermination de recettes.

Il ne s'agit ni d'interférer avec la procédure budgétaire ni d'étatiser les cotisations.

Le champ d'application de la loi de finances restera inchangé. La loi de finances fixera le montant annuel des concours budgétaires de l'Etat à la sécurité sociale, s'il y en a, et autorisera le recouvrement des impositions fiscales affectées.

Le Gouvernement, quant à lui, gardera son domaine propre de compétence, qui comprend la fixation du taux des cotisations sociales en concertation avec les partenaires sociaux.

Revenir sur le premier point, c'est-à-dire sur le champ d'application de la loi de finances, aboutirait à vider la notion de budget de l'Etat de tout sens. Revenir sur le second, c'est-à-dire la fixation des cotisations sociales par voie réglementaire, conduirait à fiscaliser les cotisations sociales.

C'est ce que le Gouvernement ne veut pas.

Je me suis donc rallié à l'introduction de la notion de « prévisions de recettes », car l'expression me paraît en définitive tout à fait appropriée. En effet, elle traduit très précisément l'idée qu'il n'y aura de vote ni sur la détermination des concours budgétaires et des cotisations ni sur l'autorisation de percevoir les impositions fiscales affectées.

Cette expression laisse place, en revanche, à la possibilité de fixer dans la loi nouvelle, sans cependant lui en donner l'exclusivité, l'assiette et le taux de nouvelles ressources affectées qui pourront aussi, comme c'est le cas aujourd'hui, être déterminés par d'autres lois ordinaires, si besoin est.

La commission des lois a pleinement adhéré à ce mécanisme spécifique d'évaluation, et je me réjouis de cet accord total.

J'ai souhaité m'appesantir sur ces deux notions originales que constituent les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses, car elles participent l'une et l'autre à la détermination des conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale, qui est l'objectif de ce projet de loi constitutionnelle.

Mais que les choses soient claires : il ne s'agit pas d'un simple exercice mathématique.

L'équilibre recherché – je l'ai bien précisé et je le redis ici – procédera d'abord des choix arrêtés par le Parlement.

Le Parlement devra déterminer, d'une part, les orientations fondamentales de la politique de protection sociale et de la politique sanitaire : ces choix porteront, par exemple, sur les grands axes de la politique familiale ou sur l'évolution des structures hospitalières en liaison avec la politique d'aménagement du territoire.

Le Parlement devra choisir, d'autre part, les orientations principales en matière financière : quelle part de la richesse nationale convient-il d'affecter à la protection sociale ? Quelle répartition des contributions entre les générations faut-il retenir ? Quelles proportions doit-on accorder, au sein des ressources, aux cotisations sociales ou aux recettes fiscales ?

Ainsi pourra être arrêtée par le Parlement la politique de financement de la sécurité sociale.

Dans la mesure où cette politique comporte à la fois les objectifs de la protection sociale, les objectifs de dépenses ainsi que les prévisions de recettes, et où elle ne peut s'abstraire de l'environnement économique et social, il importe qu'elle soit fixée avec une régularité certaine.

Le Gouvernement souhaite retenir le principe de l'annualité. Ce dernier lui semble adapté aux impératifs que je viens d'exposer au Sénat. Il ne peut y avoir d'objectifs crédibles sans une certaine durée et sans une certaine périodicité.

Vous savez, mesdames, messieurs les sénateurs, que, sur ce point, l'Assemblée nationale a préféré substituer à la notion générique de loi, utilisée au singulier, le pluriel, pour ménager la possibilité de mesures rectificatives en cours d'année.

Mais en aucune manière elle n'a entendu systématiser l'intervention de ces mesures rectificatives, qui ne devraient intervenir que de manière exceptionnelle, sinon hypothétique. Elle n'a pas davantage renoncé au principe d'un dépôt annuel.

C'est très précisément l'optique qu'avait retenue, dans une formulation différente, le projet de loi initial du Gouvernement et à laquelle la commission des lois du Sénat souscrit.

Le caractère annuel de la loi de financement de la sécurité sociale a naturellement conduit le Gouvernement à prévoir une procédure particulière, sur laquelle je souhaite maintenant vous donner quelques explications, mesdames, messieurs les sénateurs.

La mise en œuvre effective des objectifs de dépenses nécessite l'adoption du projet de loi de financement avant la fin de l'année. En effet, l'année sociale ne doit pas être déconnectée du rythme de l'ensemble de la nation. Il importe donc d'insérer l'examen du projet de loi dans un délai relativement bref.

Le Gouvernement, dans son projet de loi, a retenu le délai de cinquante jours que l'Assemblée nationale, dans son vote, et la commission des lois du Sénat, dans son rapport, jugent également approprié. Au-delà de ce terme, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pourra être mis en vigueur par ordonnance.

Ce délai de cinquante jours se décompose ainsi : vingt jours pour l'Assemblée nationale et quinze jours pour le Sénat. La commission mixte paritaire se réunira, en cas de divergence, dès le premier examen achevé par chaque chambre.

Je n'ignore pas que le délai imparti au Sénat est plus court que celui qui est dévolu à l'Assemblée nationale, laquelle, de plus, sera saisie en premier lieu. Toutefois, il ne me paraît pas raisonnablement envisageable de retenir un autre mécanisme que celui-ci.

La question a été largement évoquée à l'Assemblée nationale, et c'est un point sur lequel la commission des lois du Sénat a amplement débattu avant de se rallier au point de vue du Gouvernement, c'est-à-dire au texte qui lui était proposé.

Nous sommes arrivés, je crois, à un point d'équilibre acceptable, même si je puis comprendre que certains préféreraient qu'il soit différent.

S'agissant de la priorité d'examen reconnue à l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des lois a justement rappelé la tradition qui s'attache, en régime parlementaire, à soumettre d'abord à la chambre élue au suffrage direct les textes ayant pour objet les prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, en ce qui concerne le calendrier, je rappelle que l'Assemblée nationale avait envisagé un moment – elle avait même voté un amendement en ce sens – de réduire le temps imparti au Sénat de cinq jours, le faisant passer de quinze jours à dix jours. Elle arguait de ce que le délai accordé au Sénat était moins restreint que le sien, par rapport à celui qui est prévu pour l'examen du projet de loi de finances.

J'ai pu faire valoir que le délai d'examen de la Haute Assemblée devait rester suffisant pour permettre l'instauration d'un débat véritable.

Même si le temps d'examen est limité, n'oublions pas, mesdames, messieurs les sénateurs, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne présente ni un champ aussi étendu que le projet de loi de finances ni une complexité comparable, loin s'en faut.

En retenant ce calendrier, le Gouvernement a gardé à l'esprit le fait que le Sénat est coutumier d'une efficace célérité. *(Murmures sur les travées socialistes.)*

Je crois donc que les termes de l'équation ne doivent pas être bousculés.

Le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale ne pourra intervenir qu'à la fin du mois d'octobre. Le Gouvernement devra en effet collecter les informations remontant des organismes de sécurité sociale dans le courant de l'été.

A la rentrée, c'est-à-dire en septembre, la conférence nationale de la santé, regroupant les représentants des professions, sera consultée ; la Cour des comptes et la commission des comptes de la sécurité sociale devront rédiger leurs rapports et les remettre au Gouvernement.

En incluant la consultation des caisses nationales et l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat, ce processus nous mène donc dans les derniers jours d'octobre.

Ainsi, au cours des derniers mois de l'année, le Parlement aura à examiner parallèlement, mais de manière convergente d'un point de vue politique, ces deux textes fondamentaux que constituent la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

Le garde des sceaux que je suis ne peut y voir qu'un gage de cohérence politique dans un domaine qui concerne, dans un cas comme dans l'autre, la redistribution de près de la moitié de la richesse nationale.

Mais l'ancien parlementaire est évidemment sensible aux difficultés pratiques que ne manquera pas de poser aux deux chambres l'examen concomitant des deux projets de lois.

M. Christian Poncelet. Sans aucun doute !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Je connais les préoccupations de votre assemblée à cet égard. J'ai eu l'occasion, lors de mon audition devant votre commission des lois, de faire part clairement des intentions du Gouvernement.

Par rapport à celui de la loi de finances, le calendrier d'examen de la loi de financement de la sécurité sociale sera aménagé, dans le projet de loi organique qui vous sera soumis, autour de trois principes : dépôt décalé, discussion intercalée, adoption quasi simultanée, de telle sorte que ce calendrier ne se heurte à aucun télescopage insurmontable.

Des solutions satisfaisantes devraient pouvoir être retenues en accord avec les deux assemblées. Nous en avons déjà esquissé quelques-unes avec MM. les rapporteurs, et je tiens donc à vous rassurer pleinement à cet égard.

Il n'est pas utile, et il serait même totalement néfaste, d'imaginer un autre système que celui d'une adoption en fin d'année : une date plus tardive décalerait l'exercice budgétaire des organismes de sécurité sociale et des hôpitaux ; une date anticipée ne mettrait pas le Parlement à même de pouvoir débattre en toute connaissance de cause.

Votre commission des lois l'a parfaitement compris. Elle partage le souci du Gouvernement de placer le débat à un moment propre à lui donner toute son ampleur et toute son efficacité.

Forts des informations dont ils disposeront, au plus près de l'évolution des comptes de la sécurité sociale et des données budgétaires qui devront être prises en compte, les parlementaires seront à même, alors, de jouer le rôle décisif qui leur reviendra désormais dans le financement de la sécurité sociale et d'enrichir, si le besoin s'en faisait sentir, le projet, dans le respect de l'objet assigné à la loi de financement par la Constitution.

Je ne voudrais pas clore mes propos sans rendre hommage à votre commission des lois.

Je sais que le travail de son rapporteur, M. Patrice Gélard, ainsi que l'autorité de son président, M. Jacques Larché, ont été décisifs dans les conclusions qu'elle a adoptées. Mais je ne veux pas oublier l'apport essentiel, dont l'écho est venu jusqu'à moi, de MM. Poncelet et Fourcade, respectivement président de la commision des finances et président de la commission des affaires sociales. Les débats qui vont s'ouvrir leur devront beaucoup.

Vous allez, mesdames, messieurs les sénateurs, vous prononcer sur une nouvelle révision constitutionnelle. Depuis 1958, chaque réforme de notre loi fondamentale a consacré une avancée de la démocratie.

M. René-Pierre Signé. A voir !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela a souvent été vrai !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Faites appel à vos souvenirs, et vous verrez que cela a été effectivement le cas.

M. Jean-Luc Mélenchon. Pas pour les deux dernières !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Si celle du mois de juillet n'avait pas été adoptée, vous ne seriez pas ici en train de faire la loi !

M. Jean-Pierre Fourcade. Absolument !

M. Alain Gournac. C'est une bonne chose !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Et que le Parlement légifère, n'est-ce pas la démocratie ? *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Protestations sur les travées socialistes.)*

M. René-Pierre Signé. Encore faut-il que la loi soit bonne !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Aujourd'hui, et conformément à la volonté du Président de la République, vous allez introduire le Parlement dans un domaine qui lui était jusqu'alors étranger. Vous allez le placer au cœur d'un dispositif crucial pour l'avenir de la sécurité sociale.

La survie de notre système de protection sociale passe par le rétablissement de son équilibre financier et la clarification des responsabilités en la matière.

Vous allez donner une responsabilité première au Parlement.

M. René-Pierre Signé. La maîtrise des dépenses ?

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Vous allez donner une assise nouvelle aux relations du Gouvernement avec les partenaires sociaux. *(Murmures sur les travées socialistes.)*

C'est tous ensemble que nous réussirons ainsi à sauvegarder l'héritage d'une institution née à la Libération et qui symbolisait alors les espoirs de renouveau et de solidarité.

M. René-Pierre Signé. Oh, la solidarité !

M. Jean-Luc Mélenchon. M'autorisez-vous à vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Ces valeurs sont plus que jamais nécessaires aujourd'hui. A travers cette révision constitutionnelle, vous allez les réaffirmer et les assurer. *(Bravo ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. Jean-Luc Mélenchon. Monsieur le président, j'ai demandé à interrompre M. le garde des sceaux, parce que je n'ai pas très bien compris.

M. Josselin de Rohan. Monsieur Mélenchon, vous n'êtes pas doué ! Il faut prendre des leçons particulières !

M. Jean-Luc Mélenchon. Nous n'avons pas compris pourquoi, dans la dernière réforme constitutionnelle, nous ne débattrions pas de ce texte !

M. Christian Poncelet. La session de neuf mois, vous l'avez eue !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et les sessions extraordinaires ?

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

M. Patrice Gélard, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le présent projet de loi constitutionnelle a été examiné par la commission des lois en liaison étroite avec les présidents de la commission des finances et de la commission des affaires sociales.

La loi de financement de la sécurité sociale correspond d'abord à une attente ; elle constitue une nouveauté constitutionnelle et elle soulève des interrogations.

M. Raymond Courrière. Ah !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Elle correspond à une attente maintes fois exprimée par le Parlement depuis de nombreuses années, notamment pas notre Haute Assemblée, comme en témoigne une série de propositions de loi qui a été déposée récemment : je pense notamment aux propositions de loi de nos excellents collègues MM. Descours et Oudin.

MM. Jean Chérioux et Christian Poncelet. Très bien !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Je crois aussi que ce projet de loi correspond à une attente profonde de l'opinion publique, pour laquelle la lecture des comptes de la sécurité sociale est parfois loin d'être claire.

Mme Hélène Luc. Je ne sais pas à quoi vous voyez cela !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Le projet de loi répond également à l'attente des partenaires sociaux, qui sont inquiets des développements de notre sécurité sociale.

M. Charles Metzinger. Ce n'est pas vrai du tout !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Il aurait été souhaitable, cependant, de s'interroger et de se demander si d'autres procédures pouvaient être utilisées en dehors de la loi constitutionnelle.

M. le ministre a répondu à cette question tout à l'heure et je pense effectivement que, si les procédures antérieurement utilisées – modification de l'ordonnance relative aux lois de finances, loi de programme ou modification du champ de l'article 34 de la Constitution par une loi organique – étaient envisageables, le Conseil constitutionnel en a malheureusement jugé autrement avec la proposition de loi organique de Michel d'Ornano.

M. Robert Badinter. Pourquoi, malheureusement ?

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* En conséquence, nous sommes saisis de ce projet de révision constitutionnelle, qui représente une nouveauté dans la mesure où il crée un champ d'intervention nouveau pour le Parlement en instituant une nouvelle catégorie de lois, les lois de financement de la sécurité sociale, et où il instaure une nouvelle procédure d'adoption pour ces lois.

Certes, ce projet de loi constitutionnelle soulève encore des interrogations, et il paraît partiellement insatisfaisant sur un certain nombre de points.

Il paraît également évolutif, non figé, et, par conséquent, il risque de devenir ce que nous en ferons. En effet, il existe encore des zones d'ombre qui devront être corrigées par la loi organique.

En fait, les lois de financement de la sécurité sociale obéissent à une logique que M. le garde des sceaux a présentée tout à l'heure, logique qui les met en parallèle avec la loi de finances et qui en calque la procédure d'adoption, dans une certaine mesure, sur celle-ci.

Cette logique a cependant été considérablement améliorée grâce aux amendements adoptés par l'Assemblée nationale, notamment en ce qui concerne, d'une part, la définition de ces lois et, d'autre part, l'intervention de la Cour des comptes prévue à l'article 3.

Ces remarques générales étant faites, il convient de s'interroger sur le contenu même de ce projet de loi constitutionnelle.

Il s'agit d'un projet de loi court puisqu'il ne comprend que trois articles, dont l'objet est de modifier deux articles de la Constitution, les articles 34 et 39, et d'en créer un nouveau, l'article 47-1.

Interrogeons-nous sur ces modifications et sur ces compléments apportés à notre loi fondamentale.

L'article 1er de ce projet de loi constitutionnelle, qui est sans doute le plus important, ne va pas sans soulever un certain nombre de difficultés, que M. le ministre a tenté de résoudre. En effet, selon notre pratique constitutionnelle, toute une série de définitions devront être apportées par la suite.

Quelle définition doit-on ainsi donner à la loi de financement ? Nous sommes là directement renvoyés à la loi organique.

Quelle définition doit-on donner à la notion de sécurité sociale ? M. le ministre a été clair sur ce point : il s'agit simplement des régimes généraux de base, et non pas de la totalité de la sécurité sociale. Là encore, la loi organique sera indispensable.

Comment définir l'équilibre financier, qui n'est qu'une prévision et non une norme ?

Comment définir les prévisions de recettes susceptibles d'être modifiées au fur et à mesure du déroulement de l'année, de même que les objectifs de dépenses ?

La manière dont ces lois de financement seront appliquées dans la pratique nous éclairera sur ces différents points. Cependant, il faut noter que, là encore, les amendements de l'Assemblée nationale ont corrigé et, à notre avis, amélioré le texte initial, tout d'abord en substituant l'expression « lois de financement » – au pluriel – à celle de « loi d'équilibre » – au singulier. Je dois avouer à cet égard que, si nous avions gardé les termes de « loi d'équilibre », nous aurions éprouvé des difficultés pour justifier la procédure parallèle à celle des lois de finances, qui fonde la logique du texte.

Par ailleurs, en prévoyant de mentionner les prévisions de recettes dans la loi constitutionnelle, l'Assemblée nationale a également amélioré le texte initial. Dans le cas contraire, nous aurions enregistré des objectifs de dépenses, mais, du côté des recettes, des silences.

L'article 1er, qui devra, je l'ai indiqué précedemment, être complété par une loi organique, instaure une normativité que certains ont qualifié de « différée », comme M. Mazeaud, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, ou de « suspendue », comme M. le garde des sceaux.

En ce qui me concerne, je pense qu'il s'agit plutôt d'une normativité « aléatoire », c'est-à-dire d'une normativité qui sera soumise à toute une série d'imprécisions ou d'imprévisions qui ne pourront être maîtrisées que lors de l'adoption de la loi de financement de l'année suivante.

M. Robert Badinter. Admirable concept !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Il est vrai que la loi organique a prévu que les lois de financement de la sécurité sociale pourront être complétées par toute disposition législative nécessaire.

On observe, dans ce domaine, une volonté affirmée de donner un caractère normatif aux lois de financement de la sécurité sociale. Mais on court alors le risque de les transformer en « fourre-tout », où un ensemble de cavaliers sociaux s'ajouteraient au texte initial.

Je suis convaincu que la sagesse du Parlement évitera ce risque.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est évident !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Une fois de plus, nous sommes renvoyés à la loi organique, comme c'est déjà le cas pour la loi de finances. En d'autres termes, il y a la forme et il y a le fond. Il est en effet impossible de tout définir dans la Constitution, et il est nécessaire que la loi

organique définisse ce qu'est la sécurité sociale, ce que recouvrent les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses.

Si la formule date un peu – elle a été utilisée pour la première fois en 1958 – elle nous a néanmoins paru satisfaisante, après une longue discussion en commission.

Quelques inquiétudes se sont cependant manifestées, notamment sur le véritable pouvoir d'amendement du Parlement et sur la manière dont seront appliquées les dispositions de l'article 40 de la Constitution. Cette interrogation devrait, elle aussi, être réglée au moment de la discussion de la loi organique.

M. le garde des sceaux s'est engagé, et je m'en félicite, à ce que cette loi organique soit adoptée en termes identiques par les deux assemblées, estimant qu'elle concerne directement le Sénat dans la totalité de son contenu.

Venons-en, si vous le voulez bien, à l'article 2 du projet de loi, qui modifie l'article 39 de la Constitution. Cet article 2 a, lui aussi, suscité des débats importants au sein de notre commission. En effet, il prévoit que l'Assemblée nationale sera saisie en premier des lois de financement de la sécurité sociale, alors que l'on aurait pu envisager, en l'espèce, que le Sénat dispose des mêmes droits que l'Assemblée nationale.

Les arguments présentés par M. le garde des sceaux lors de son audition et une réflexion un peu approfondie ont fait évoluer notre position sur ce point. En effet – M. le ministre l'a rappelé tout à l'heure – à partir du moment où les finances publiques sont engagées, c'est évidemment à l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel, qu'il appartient, conformément à la tradition républicaine, de statuer en premier.

M. Yves Guéna. Nous sommes également élus au suffrage universel !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Au suffrage universel direct, voulais-je dire, mon cher collègue !

En revanche, la saisine prioritaire de l'Assemblée nationale n'aurait pas été aussi justifiée s'il s'était agi d'une loi d'équilibre et non d'une loi de financement.

Mais la saisine de l'Assemblée nationale en premier n'est pas non plus sans poser un certain nombre de problèmes, qui sont liés aux risques de chevauchement et de surcharge. En saisissant le Sénat en premier, on pouvait espérer éviter les chevauchements entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et les cavaliers !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Cela m'amène à évoquer le dernier article de la loi, l'article 3, qui instaure un article 47-1 nouveau, directement calqué sur l'article 47 concernant les lois de finances.

L'article 47-1 institue une procédure nouvelle d'adoption d'une catégorie nouvelle de lois : les lois de financement de la sécurité sociale.

Le problème qui nous a le plus longtemps retenus est celui du calendrier. Les risques de chevauchement, d'embouteillage du travail parlementaire, de surcharge sont en effet apparus comme étant évidents.

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Les simulations auxquelles nous nous sommes livrés démontrent que l'on peut éviter ces chevauchements et ces surcharges à deux conditions.

La première, c'est que le Gouvernement tienne strictement ses engagements en matière de dépôt tant de la loi de finances que de la loi de financement. Il serait souhaitable, à cet égard, que la loi de finances de l'année soit déposée non pas le 11 ou le 12 octobre, mais plus tôt, le 2 ou le 3 octobre, comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances.

La seconde condition – essentielle – c'est que l'Assemblée nationale suspende sa discussion sur la loi de finances après la première partie pour examiner la loi de financement de la sécurité sociale. Il lui faudra donc observer une discipline stricte.

Discipline de l'Assemblée nationale et discipline du Gouvernement sont indispensables pour assurer une harmonie dans le vote de la loi de finances et dans le vote de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Quelle sévérité !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Si ces calendriers ne sont pas respectés, nous aurons chevauchement, surcharge et peut-être même, dans certains cas, impossibilité d'adopter la loi de financement dans les délais prévus.

Mais, sur ce point, il faut dire que l'article 47-1 ne fixe pas réellement de délai, en dehors des fameux cinquante jours. Il ne précise pas que le texte doit être examiné entre le mois d'octobre et le mois de décembre. On pourrait donc parfaitement envisager, contrairement à ce qu'a dit tout à l'heure M. le garde des sceaux, qu'à l'avenir il y ait un décalage entre le vote de la loi de finances et celui de la loi de financement de la sécurité sociale.

Je sais que cela poserait des problèmes, que ce ne serait pas facile, mais, comme nous avons une session unique, pourquoi l'année budgétaire de la sécurité sociale ne commencerait-elle pas le 1er février au lieu de commencer le 1er janvier ?

M. Christian Poncelet. Voilà !

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* C'est une interrogation pour le futur ; la Constitution ne l'interdira pas.

Nous devons nous féliciter de l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement qui précise, là encore en parallèle avec la loi de finances, le rôle de la Cour des comptes.

S'agissant, en revanche, de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale qui prévoit que les délais sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas réuni, je suis plus sceptique. Si le Gouvernement décidait de convoquer le Parlement à ce moment-là, la disposition adoptée par l'Assemblée nationale deviendrait sans objet.

Je me félicite aussi du fait que l'on parle des lois de financement, au pluriel, et non pas de « la » loi de financement. Là encore, le parallèle avec la loi de finances s'impose, car l'on pourrait envisager, dans l'hypothèse où un certain nombre de prévisions se révéleraient fausses, que l'on adopte en cours d'année des lois de financement rectificatives, à l'image de ce qui se passe pour la loi de finances.

On peut s'interroger sur le fait que l'article 47-1 ait prévu – je ne parlerai pas de sanction – que, dans le cas où le Parlement n'aurait pas pu statuer dans les cinquante jours, la loi de financement puisse, alors, être mise en vigueur par voie d'ordonnances.

On peut regretter, éventuellement, que le parallélisme avec la loi de finances soit allé aussi loin, comme on pourrait regretter l'absence de sanction dans l'hypothèse où le Gouvernement n'aurait pas déposé en temps utile le projet de loi de financement de la sécurité sociale avec les annexes prévues par la loi organique.

Telles sont les réflexions que je voulais vous livrer, mes chers collègues.

La commission, dans sa majorité, a estimé que, dans le contexte actuel, cette loi était nécessaire, même si elle n'a suscité, en son sein, qu'un enthousiasme résigné. *(Ah ! sur les travées socialistes.)*

C'est pourquoi, en vous priant de bien vouloir pardonner les maladresses d'un rapporteur encore inexpérimenté,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais non ! *(Sourires.)*

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* ... je vous invite, mes chers collègues, au nom de la commission des lois, à adopter ce texte dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

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

M. Jacques Larché, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues – pourquoi ne pas le dire d'emblée après le rapporteur ? – si le projet de révision a reçu un accueil favorable de la part de la commission des lois, l'enthousiasme qu'il a suscité au cours de nos débats a été relativement modéré. *(Sourires sur les travées socialistes.)*

M. Guy Allouche. C'est un euphémisme !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Pour une large part, la décision que nous avons prise, nous la devons à notre rapporteur, M. Patrice Gélard, qui a su – vous en avez été les témoins – exposer avec une très grande compétence et beaucoup d'autorité les enjeux mais aussi les limites de la réforme.

Au Sénat, il fut un temps où un sénateur devait attendre plusieurs mois...

M. Henri de Raincourt. Plusieurs années !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* ... après son élection avant de monter à cette tribune, et plusieurs années avant d'être chargé d'un rapport.

Aujourd'hui, le noviciat s'est réduit, et vous pouvez tous témoigner de la qualité de notre choix, car pour un premier rapport ce fut un coup de maître. Quoi de plus normal, d'ailleurs, de la part d'un très jeune doyen d'une faculté de droit ?

Je veux également remercier la commission des finances et la commission des affaires sociales du travail qu'une fois de plus elles ont accepté d'accomplir dans l'esprit de collaboration qui préside toujours à nos relations.

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.* C'est exact !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Elles auraient pu demander à être saisies pour avis ; c'eût été légitime.

M. Jean-Pierre Fourcade, *président de la commission des affaires sociales.* Certes !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Elles auraient même pu exiger la constitution d'une commission spéciale.

M. Guy Allouche. Pas M. Poncelet !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Vous savez que je m'oppose autant que faire se peut à la surcharge inutile des procédures. Nous trouvons toujours un moyen expédient de travailler ensemble et de nous entendre.

Comme il se devait, mes amis Christian Poncelet, Jean-Pierre Fourcade et Jacques Oudin ont pris une part très importante à nos travaux.

En cet instant, je souhaite très rapidement vous faire part des interrogations qu'ont suscitées dans mon esprit la nécessité de cette réforme et sa portée juridique.

La présente révision – je parle non pas du fond mais uniquement du mécanisme – était-elle absolument nécessaire ? Pour ma part, je continue à penser que nous pouvions faire l'économie d'une nouvelle révision de la Constitution.

En effet, l'article 1er du texte revient à élargir purement et simplement le champ de compétence du Parlement. Or la Constitution de 1958, qui a tout prévu, énonce, dans le dernier alinéa de l'article 34, que le domaine de la loi peut être précisé et complété par une loi organique – une simple loi organique, j'y insiste.

Je n'entrerai pas dans la dispute juridique, mais le précédent de la loi d'Ornano ne vaut pas.

Une simple loi organique aurait donc suffi pour créer une nouvelle matière figurant au nombre de celles qui sont énoncées dans l'article 34.

Quelle est, maintenant, la portée juridique de la loi de financement ?

Depuis le début de cette discussion – et de manière relativement amusante, je me permets de le rappeler –, les qualifications juridiques ont foisonné.

Pour le président Mazeaud, cette loi est normative, mais il s'agit d'une « normativité différée ».

Pour le garde des sceaux, cette normativité fait un peu penser aux jardins de Babylone puisqu'il la qualifie de « suspendue » ! *(Sourires.)*

Pour le président Poncelet, c'est une « faible densité normative ».

Pour M. Badinter, c'est une « normativité indéterminée ».

Enfin, pour notre rapporteur – il fallait bien compléter la liste ! –, il s'agit d'une « normativité aléatoire ».

Vous me permettrez de clore provisoirement cette énumération, qui ne gêne personne, qui ne veut rien dire et tout dire, en inventant, à mon tour, une formule, celle de « normativité *sui generis* ». *(Rires et applaudissements.)*

Comme l'a fait remarquer le président de la commission des finances, les lois de financement s'apparenteront plutôt à des lois d'orientation, à des lois programmatives établissant un équilibre prévisionnel et déterminant des objectifs de dépenses, susceptibles d'être corrigés selon l'évolution des données macroéconomiques.

Autant dire que ces objectifs de dépenses n'auront pas de valeur contraignante.

A vrai dire, à l'extrême limite, la loi annuelle de financement, si elle est politiquement opportune, ne sera pas juridiquement nécessaire.

M. Robert Badinter. Absolument !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Monsieur le garde des sceaux, vous l'avez reconnu lors de votre audition par la commission des lois – audition intéressante et au cours de laquelle, en votre compagnie, nous avons bien travaillé –, le rejet d'un projet de loi de financement serait sans incidence sur le prélèvement des cotisations, qui dépend du pouvoir réglementaire, ou sur le versement des prestations, qui constitue un droit pour les assurés.

Pourquoi, à la suite du travail de notre rapporteur, ai-je néanmoins recommandé à la commission l'adoption conforme du projet de loi constitutionnelle ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Franchement, on se le demande !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Vous allez le comprendre tout de suite !

En premier lieu, la qualité des travaux de l'Assemblée nationale a grandement facilité notre tâche.

Sur la proposition de M. Mazeaud, nos collègues députés ont précisé le contenu de la loi de financement, qui, désormais, fera état des prévisions de recettes.

C'est un progrès indéniable, car le texte initial nous laissait la responsabilité d'arrêter les objectifs de dépenses sans considération des recettes, même si celles-ci pouvaient apparaître en quelque sorte en surimpression dans les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale.

En second lieu – et je rejoins ici les préoccupations parfaitement exprimées par mon ami Jean-Pierre Fourcade – la situation actuelle des comptes de la sécurité sociale nous interdit de douter de la nécessité d'organiser devant le Parlement un rendez-vous annuel, qui est d'ailleurs très souvent demandé, consacré aux finances sociales.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Point n'est besoin de réforme pour cela !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* M. Jean-Pierre Fourcade a donné, au cours de nos travaux, la mesure exacte des difficultés que nous aurons à surmonter.

L'intervention du Parlement s'impose car elle constitue sans doute l'ultime moyen d'endiguer une dérive inquiétante qui, à terme, mettrait en péril la sécurité sociale, à laquelle les Français sont à juste titre attachés.

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Je formule aujourd'hui le vœu que le Parlement réussisse là où ont échoué les partenaires sociaux...

M. Raymond Courrière. Et le Gouvernement !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* ... et les gouvernements successifs,...

M. Raymond Courrière. Surtout celui-ci !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* ... même s'il est vrai que la dégradation des comptes sociaux est, pour une large part, liée à la récession économique.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Et au chômage !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* C'est ce que j'appelle la récession économique, madame Beaudeau. Il nous appartiendra, le moment venu, de prendre les responsabilités qui sont les nôtres pour déterminer des objectifs de dépenses qui tiennent compte de l'évolution de la situation économique, sans porter atteinte au droit à la santé, qui est un principe constitutionnel et un droit fondamental de chacun.

La présente révision a pu être présentée comme la clé de voûte, ou la pierre d'angle, d'un plan de sauvetage qui se voulait à l'origine ambitieux.

Mais les projets initiaux, quelque peu corrigés, pourraient bien former une voûte dont toutes les pierres ne sont pas encore ajustées.

Il reste que notre vote conforme est subordonné à la condition que le Gouvernement prenne un double engagement concernant, d'une part, les conditions d'adoption du projet de loi organique et, d'autre part, la procédure d'examen du projet de loi de financement.

Pour ce qui est du projet de loi organique, vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux, vous partagez notre sentiment. Mais je vous demanderai de prendre l'engagement devant le Sénat tout entier qu'il est dans votre esprit absolument entendu que ce texte qui mettra en œuvre le projet de loi constitutionnelle, devra être voté en termes conformes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Charles Metzinger. Ce n'était pas son intention !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et l'article 88-3 !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Cette question est pour nous d'une extrême importance car il est à nos yeux essentiel que, lorsque nous procéderons à l'examen du projet de loi organique, nous soyons placés dans une situation d'égalité absolue avec l'Assemblée nationale.

Le second engagement que j'attends du Gouvernement concerne les conditions d'examen de la loi de financement.

Le Parlement aura pour tâche difficile, au cours des mois d'octobre, de novembre et de décembre, d'examiner simultanément, ou en alternance, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. J'exprime la crainte – et je sais qu'elle est partagée par beaucoup d'entre nous – que cette coïncidence dans l'examen des textes n'ajoute à l'encombrement du premier trimestre de notre session, alors que l'un des objectifs de la précédente révision constitutionnelle était de mieux répartir sur l'année le programme législatif du Parlement.

Nous avons accepté la session de neuf mois sous réserve – faut-il une fois de plus le rappeler ? – que le Gouvernement s'engage à permettre un meilleur aménagement du travail parlementaire. Certes, le Gouvernement a fait une modeste partie du chemin, avec une meilleure programmation des discussions législatives. Mais beaucoup reste à faire quant au nombre des projets de loi, qui n'a pas diminué, et quant au contenu des lois, qui demeure, hélas ! bien souvent truffé de dispositions réglementaires.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ou inutiles !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Le calendrier évoqué pour l'examen de la loi de financement ne pourra être respecté que si vous prenez, au nom du Gouvernement, l'engagement, non pas juridique – c'est impossible – mais formel, moral, de ne pas inscrire à l'ordre du jour du Parlement d'autres projets de loi importants au même moment.

M. François Giacobbi. C'est bien le problème !

M. Raymond Courrière. On peut toujours promettre !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Tous ces problèmes, nous les étudierons lors de l'examen du projet de loi organique et il nous appartiendra, au besoin, de préciser notre pensée, dans ce cadre, par les modalités nécessaires.

En cet instant, mes chers collègues, notre comportement – celui de la commission – doit être bien compris ; il revêt une signification que je voudrais souligner. Il est des instants dans notre vie parlementaire où, en fonction de l'engagement politique qui est le nôtre, nous décidons d'apporter notre soutien au Gouvernement sur des textes qu'il nous propose en pleine connaissance de cause, et cela pour une double raison d'une part, parce qu'il en a besoin pour la conduite de la politique que nous lui avons confiée...

M. Raymond Courrière. La mauvaise politique...

M. Jacques Larché, *président de la commission.* ... et, d'autre part, parce que nous l'estimons souhaitable.

Mais ce recours à l'exigence majoritaire ne saurait être galvaudé. Pour être vivante, la majorité doit demeurer diverse. Si d'aucuns souhaitaient, comme la crainte a pu en être exprimée, en faire un cadre trop systématiquement contraignant, nous serions quelques-uns à nous y sentir mal à l'aise.

Nous apportons la preuve en cet instant que, lorsque l'essentiel est en cause, le Gouvernement peut compter sur notre soutien, un soutien qui va même au-delà d'éventuels scrupules juridiques.

C'est pourquoi, mes chers collègues, la commission vous propose, en toute connaissance de cause, d'adopter sans modification le projet de révision constitutionnelle qui vous est soumis. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste. – Exclamations sur les travées socialistes.)*

M. Claude Estier. L'enthousiasme est vraiment modéré !

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République : 71 minutes.

Groupe socialiste : 61 minutes.

Groupe de l'Union centriste : 52 minutes.

Groupe des Républicains et Indépendants : 44 minutes.

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen : 33 minutes.

Groupe communiste républicain et citoyen : 28 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Poncelet.

M. Christian Poncelet. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord remercier notre ami Jacques Larché des propos aimables qu'il a cru devoir tenir à l'instant à la tribune concernant les excellentes relations qui existent entre la commission des lois, qu'il préside, et la commission des finances.

Le projet de révision constitutionnelle qui nous est soumis aujourd'hui devrait – tout au moins est-ce mon sentiment – satisfaire l'ensemble des parlementaires, toutes tendances politiques confondues. Autoriser enfin le Parlement à se prononcer sur les objectifs et les grands équilibres financiers de la sécurité sociale n'est pas, à mon sens, une idée de droite ou une idée de gauche...

M. Raymond Courrière. Une mauvaise idée !

M. Christian Poncelet. ... c'est tout simplement une exigence démocratique.

Je crois donc que le principe de cette réforme constitutionnelle est de nature à transcender les divisions partisanes.

Mais le mérite de son initiative revient au gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le garde des sceaux.

Cette révision constitutionnelle est à la fois – l'expression a déjà été utilisée – la clef de voûte du plan de réforme de la protection sociale défendu par le Premier ministre et, à l'évidence, une contribution essentielle au renforcement des pouvoirs du Parlement voulu par le Président de la République et souhaité à maintes reprises par le Parlement lui-même.

Il ne s'agit pas pour autant d'une réforme octroyée par le pouvoir exécutif car elle s'inscrit dans la continuité de nombreuses initiatives parlementaires et nécessite l'approbation du pouvoir constituant, ce qui nous vaut de siéger en l'instant.

Pour sa part, le Sénat, vous le savez bien, mes chers collègues, souhaitait depuis longtemps cette avancée fondamentale.

En 1987, il a approuvé – à une très large majorité, je tiens à le souligner – la proposition de loi organique de notre regretté collègue Michel d'Ornano, avant qu'elle ne soit finalement invalidée par le Conseil constitutionnel.

Depuis lors, les réflexions de sa commission des affaires sociales et de sa commission des finances sur le sujet ont été largement convergentes, et je pense que, dans un instant, M. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, pourra le confirmer. Je tiens ici à rendre hommage aux travaux des deux rapporteurs respectifs, MM. Charles Descours et Jacques Oudin.

C'est également sous l'impulsion de notre collègue M. Jacques Oudin que la commission des finances a prolongé sa quête de transparence des comptes sociaux en obtenant que la Cour des comptes transmette chaque année au Parlement un rapport analysant les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle. Cette proposition, faite, vous vous en souvenez, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances initiale, a fait l'objet d'un amendement qui a été voté à une très large majorité et qui transcende précisément les sensibilités politiques des uns et des autres.

Ainsi est-ce pour moi une grande satisfaction de voir aujourd'hui aboutir la réforme que nous avons si souvent, sous des formes différentes certes, appelée de nos vœux.

Le principe des lois de financement de la sécurité sociale est doublement justifié : du point de vue de l'organisation de notre système de protection sociale, d'abord, et du contrôle de nos finances publiques, ensuite.

Du point de vue de l'organisation de la protection sociale, il était devenu urgent de reconstruire une chaîne de responsabilités pour maîtriser un système fragmenté, au sein duquel, actuellement, personne ne décide vraiment – qui ne sait pas le reconnaître ? Le Parlement sera ainsi placé au sommet d'un édifice dans lequel chaque acteur sera enfin responsable.

Du point de vue des finances publiques, la part croissante des concours budgétaires et fiscaux dans les ressources de la sécurité sociale suffit à elle seule à justifier l'intervention du Parlement. Celui-ci doit disposer d'une vue globale des équilibres financiers de la sécurité sociale pour pouvoir autoriser en toute connaissance de cause ces concours budgétaires et fiscaux qui apparaissent de façon très dispersée dans les documents budgétaires, ce que de nombreux parlementaires s'exprimant à cette tribune au cours de la discussion budgétaire ont eux-mêmes regretté.

Par ailleurs, le déséquilibre persistant des finances sociales nous place devant des choix que seul le Parlement, en démocratie, est habilité à faire. A cet égard, il est sain que l'objectif d'équilibre financier de la sécurité sociale soit clairement affiché dans le texte même de la Constitution. Il s'agit d'une règle de bonne gestion, qui a, en plus, une vertu pédagogique. Nos compatriotes ont trop longtemps vécu avec une sécurité sociale fonctionnant en quelque sorte – autorisez-moi l'expression – à guichets ouverts et financée, trop souvent aussi, à crédit. Le retour indispensable, urgent, aux

réalités comptables constitue, certes, un choc rude, mais, c'est un choc salutaire dans le domaine des finances publiques, des finances sociales en particulier.

Cette révision constitutionnelle vient donc à son heure, monsieur le ministre.

Elle est urgente et nécessaire.

Si j'approuve sans réserve le principe de cette révision, vous savez, monsieur le garde des sceaux, que certaines de ses modalités me paraissent en revanche discutables. Permettez-moi donc de répéter ici certaines objections que j'ai formulées lors de votre audition devant la commission des lois, à laquelle le président de celle-ci, M. Jacques Larché, a bien voulu me convier, ce dont je le remercie.

Tout d'abord, l'assimilation formelle des lois de financement de la sécurité sociale aux lois de finances ne m'apparaît pas totalement justifiée, et le rapporteur de la commission des lois, notre collègue Patrice Gélard, l'a lui-même souligné.

Je constate que je ne suis pas le seul à me demander s'il est bien nécessaire d'insérer la discussion de ces lois dans un calendrier contraignant de cinquante jours. Dans son rapport écrit, M. le rapporteur de la commission des lois s'interroge lui aussi, et à juste titre, sur la pertinence du parallélisme des procédures établies entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Les lois de financement de la sécurité sociale ne vaudront pas – à moins que vous ne me corrigiez dans un instant – autorisation de percevoir les cotisations sociales ni autorisation d'engagement des prestations sociales. Dès lors, si le Parlement ne se prononce pas dans les délais impartis, le fonctionnement des organismes de sécurité sociale ne s'en trouvera pas bloqué pour autant ; la logique de l'autorisation budgétaire dont dépend le fonctionnement de l'Etat ne s'applique pas en la matière, c'est évident.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez souligné que les lois rectificatives de financement de la sécurité sociale seront possibles, mais pas obligatoires : « Le Gouvernement restera seul juge de leur opportunité. En effet, dans la mesure où les prévisions de dépenses approuvées par la loi de financement de la sécurité sociale ne seront pas limitatives, leur dépassement éventuel en exécution n'aura pas à être autorisé par le Parlement. »

A l'inverse, l'intervention d'une loi de finances rectificative est nécessaire, elle, pour corriger les prévisions et modifier le contenu des autorisations initiales données par le Parlement ou le Gouvernement pour certaines de ces dépenses.

En ces temps d'incertitude économique et fiscale, les lois de finances rectificatives sont même devenues la règle. Elles interviennent pratiquement chaque année et, certaines années, le Gouvernement est conduit à soumettre à l'appréciation du Parlement plusieurs lois de finances rectificatives, tant il convient de réajuster les bases sur lesquelles le budget initial a été construit, que ce soit pour les dépenses ou les recettes.

J'ai appelé également votre attention sur le fait que la densité normative variable et faible des projets de lois de financement de la sécurité sociale risque de rendre délicate – et là, bien sûr, c'est le président de la commission des finances qui vous interroge plus particulièrement – l'application des règles de recevabilité financière aux amendements les modifiant. L'appréciation, au regard de l'article 40 de la Constitution, des amendements concernant les grandes orientations de la sécurité sociale s'annonce problématique – je remercie le rapporteur et le président de la commission des lois de l'avoir souligné eux aussi – comme d'ailleurs celle des amendements portant sur les lois de programme ou les lois de plan.

Mais j'ai surtout appelé votre attention, monsieur le garde des sceaux, sur le risque qui existe de télescopage entre le calendrier de discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale et celui de l'examen du projet de loi de finances.

Ce risque est réel, et je vous remercie très sincèrement, monsieur le garde des sceaux, d'avoir bien voulu le reconnaître loyalement.

En pratique, le Sénat devra interrompre, à la fin du mois de novembre ou au début du mois de décembre, la discussion budgétaire en cours...

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Non !

M. Christian Poncelet. ... pour examiner en séance publique le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En réponse à cette préoccupation, monsieur le garde des sceaux, vous m'avez précisé que le Gouvernement ferait en sorte de déposer le projet de loi de financement de la sécurité sociale un peu avant la date limite fixée par la loi organique, tandis que l'Assemblée nationale n'utiliserait pas intégralement le délai de vingt jours qui lui est imparti. De la sorte, dites-vous, le Sénat pourrait se prononcer sur ce projet de loi de financement de la sécurité sociale avant d'engager la discussion budgétaire.

J'ai sous les yeux le plan de charge que vous m'avez fort aimablement fait parvenir concernant les travaux qui pourraient avoir lieu à l'automne sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Je n'ai aucune raison de mettre en doute votre bonne volonté, monsieur le garde des sceaux, et je vous fais toute confiance. Mais les gouvernements suivants ?

J'observe que l'on ne fait que déplacer le problème d'ailleurs, car c'est alors l'Assemblée nationale qui devra, elle, interrompre la discussion budgétaire pour examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale, après l'adoption de la première partie du projet de loi de finances avant d'engager l'examen de la seconde partie.

En outre, si je me réfère aux simulations que vous avez bien voulu me transmettre, j'observe que, même dans l'hypothèse la plus favorable, c'est-à-dire celle de la transmission au Sénat du projet de loi de financement de la sécurité sociale le 9 novembre, la Haute Assemblée n'est pas prémunie contre le risque d'une interruption du débat budgétaire compte tenu, d'une part, du délai, à mes yeux incompressible, de sept jours pour l'examen de ce texte en commission et, d'autre part, du délai entre l'examen en commission et la discussion en séance publique.

Je ne serai donc complètement rassuré concernant la volonté d'éviter ce télescopage que lorsqu'un délai raccourci pour le dépôt du projet de loi de financement sur le bureau de l'Assemblée nationale aura été expressément inscrit dans la loi organique.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez prévu dans la loi organique que le Gouvernement disposerait de trente jours après l'ouverture de la session, c'est-à-dire, la session s'ouvrant le 2 octobre, qu'il aurait jusqu'au 2 novembre pour déposer son projet ; l'Assemblée nationale s'en saisit à cette date et elle a vingt jours pour en débattre ; au terme de ces vingt jours nous sommes au 22 novembre le texte, s'il est voté, nous arrive au Sénat.

Or, j'en appelle au témoignage de ce dernier, le 22 novembre nous sommes en pleine discussion budgétaire !

Monsieur le garde des sceaux, qu'est-ce qui vous interdit de réduire ce délai de dépôt du projet devant l'Assemblée nationale ? Pourquoi trente jours ?

Pour rejoindre le plan de charge que vous m'avez aimablement proposé, réduisons donc ce délai de trente à quinze jours : quinze jours après l'ouverture de la session, le 2 octobre, vous déposez votre projet de loi de financement, et vous pouvez alors éviter le télescopage aujourd'hui et, surtout, demain car, aujourd'hui, votre proposition fait appel, d'une part, à la bonne volonté du Gouvernement – dont je ne doute pas, mais je ne sais pas ce que sera celle des gouvernements de demain – et, d'autre part, à la bonne volonté de l'Assemblée nationale. Par conséquent, il est préférable, pour éviter un télescopage dans l'avenir, d'inscrire dans la loi organique la disposition que je viens d'indiquer et qui tend à raccourcir le délai imparti au Gouvernement pour déposer son texte devant le Parlement.

C'est vrai, une solution plus pratique – le rapporteur de la commission des lois y a fait allusion – aurait consisté à déposer le projet de loi de financement de la sécurité sociale d'abord sur le bureau du Sénat ; ainsi la discussion des deux textes en navette aurait-elle pu alterner sans télescopage.

M. Jacques Oudin. Très bien !

M. Christian Poncelet. Le principe républicain selon lequel l'Assemblée nationale est saisie en priorité du projet de budget autorisant la levée de l'impôt ne s'oppose d'ailleurs pas à cette solution,...

M. Alain Richard. Exactement !

M. Christian Poncelet. ... car il ne s'applique pas en l'espèce. En effet, les lois de financement de la sécurité sociale ne devraient pas avoir pour objet d'autoriser la perception des contributions fiscales affectées à la sécurité sociale, des crédits budgétaires qui y sont préalablement destinés et qui continueront à relever à l'évidence dispositions fiscales et dispositions budgétaires, de la loi de finances.

Mais, m'avez-vous dit, nécessité et urgence font loi constitutionnelle, et nous comprenons votre souci de déposer par priorité le projet de loi de financement sur le bureau de l'Assemblée nationale.

En définitive, pour ne rien vous cacher, ma préférence va à une discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale au mois de mai ou au mois de juin, et vous allez comprendre pourquoi.

Le débat sur les finances sociales serait alors parfaitement complémentaire du débat d'orientation budgétaire qui doit avoir lieu chaque année à cette période en amont de l'élaboration du projet de loi de finances.

Mes chers collègues, depuis fort longtemps, nous réclamions un tel débat d'orientation budgétaire. Celui-ci nous a été accordé par ce gouvernement, monsieur le ministre, et nous l'en remercions. Il y aura lieu au printemps. Or l'équilibre particulier des finances sociales est l'un des éléments qui doivent être pris en compte dans l'équilibre général du budget de l'Etat.

La cohérence entre le cadrage macro-économique des lois de financement de la sécurité sociale et celui des lois de finances serait assurée par ce débat d'orientation, qui précède bien sûr la construction du projet de loi de finances initiale de l'exercice qui va suivre.

Cette solution est à l'évidence autorisée par le texte – très ouvert, soulignons-le – de la révision constitutionnelle. Nous aurons donc bientôt, mes chers collègues, l'occasion d'y réfléchir à nouveau lors de la discussion de ce projet de loi organique.

Dans l'immédiat, je le dis très clairement, c'est avec confiance que je voterai, avec mes amis, le projet de loi constitutionnelle, qui représente, à l'évidence, la pièce maîtresse du plan de réforme de la sécurité sociale, à laquelle les uns et les autres sommes très attachés et à laquelle, à l'unanimité, le Parlement, à plusieurs reprises, a souhaité apporter des corrections. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

(M. Michel Dreyfus-Schmidt remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, après le vibrant plaidoyer de M. le garde des sceaux en faveur de ce texte, après les excellents exposés du rapporteur et du président de la commission des lois, après l'intervention éclairée de M. Christian Poncelet, je ne reviendrai pas sur le contexte constitutionnel de la réforme qui nous est présentée aujourd'hui ni sur les observations d'ordre strictement juridique qu'elle appelle.

J'ai en effet la fâcheuse habitude de considérer que le fond doit l'emporter sur la procédure et, dans l'intervention que je vais prononcer au nom de mes collègues du groupe des Républicains et Indépendants, je vais essayer de démontrer la nécessité de la révision constitutionnelle, de préciser les conditions de sa réussite et de justifier le vote conforme du texte élaboré par l'Assemblée nationale.

Je remercie M. le président Larché de m'avoir associé au travail de la commission des lois ; j'y ai été très sensible. Je crois, comme lui, que le fait de consacrer du temps à examiner ensemble, avec des préoccupations différentes, un texte de cette ampleur doit nous permettre de parvenir à de meilleurs résultats.

Monsieur le garde des sceaux, la réforme que vous nous proposez est rendue nécessaire par l'évolution de notre système de protection sociale.

Pour le démontrer, je rappellerai d'abord l'ampleur des enjeux financiers, ampleur que Charles Descours et Jacques Oudin ont très souvent soulignée dans cette enceinte.

La totalité de la dépense induite par notre système de protection sociale devrait approcher 2 500 milliards de francs en 1996, soit à peu près le tiers de notre produit intérieur brut.

Les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale devraient atteindre 1 849 milliards de francs, dont 1 204 milliards de francs pour le seul régime général. Nous sommes donc en train de délibérer d'une masse financière qui est assez voisine de celle du budget de l'Etat, mais qui ne représente que la moitié de l'ensemble de la charge supportée par nos concitoyens en matière de protection sociale. La part du prélèvement obligatoire qui est destinée aux organismes de sécurité sociale de toute nature représente 21,6 p. 100 de notre produit intérieur brut alors que la part représentant

l'ensemble des impôts affectés à l'Etat, aux collectivités locales et à l'Union européenne s'établit à 23 p. 100 de ce même produit. C'est dire l'importance du prélèvement social dans l'ensemble des prélèvements obligatoires que supportent nos concitoyens.

Cela est d'autant plus vrai que le déficit chronique de notre système de protection sociale appelle des prélèvements nouveaux sans cesse croissants. C'est là que gît la difficulté. En fait, les mécanismes complexes qui ont régi notre système depuis cinquante ans commencent à trouver leur limite.

Le déficit cumulé de la sécurité sociale depuis 1992 s'élève aujourd'hui, chacun le sait, à 230 milliards de francs et, sans la mise en œuvre des mesures urgentes arrêtées récemment, le déficit, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, se serait élevé à 60 milliards de francs en 1996.

Pourquoi le Parlement n'a-t-il pas pu jusqu'à présent exercer un contrôle plus direct sur l'évolution de la sécurité sociale ?

Le système français de sécurité sociale est né après la dernière guerre mondiale de la volonté de fusionner de multiples initiatives d'origine professionnelle ou publique antérieures. Faute d'être parvenus à constituer un régime universel, comme nos voisins britanniques, les gouvernements de l'époque ont tenté de le généraliser en respectant sa diversité professionnelle, tenant compte à la fois de la volonté contributive des professions considérées et de l'originalité des droits qu'elles s'étaient constitués jusqu'alors.

Lorsqu'en 1958 le Constituant a voulu rationaliser le fonctionnement de nos assemblées parlementaires, il a limité le champ de compétence de la loi à la seule définition des principes fondamentaux de la sécurité sociale, se refusant à assimiler les cotisations sociales à des impositions de toute nature.

De surcroît, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui est intervenue dans ce domaine très peu de temps après la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, s'est inscrite dans une double logique de restriction des pouvoirs du Parlement et de respect de l'originalité des cotisations et des prestations sociales, analysées comme un salaire différé.

M. Jean-Luc Mélenchon. Voilà !

M. Jean-Pierre Fourcade. C'est ainsi que les cotisations se sont vu appliquer les règles strictes qui déterminent les pouvoirs du Parlement sur les finances publiques, notamment l'article 40 de la Constitution, sans pour autant, du point de vue du régime de leur autorisation, être assimilées à des impositions de toute nature.

C'est ainsi également que, s'agissant des prestations, le Parlement s'est vu limiter dans son rôle, étant appelé à définir seulement la nature des conditions de leur attribution et ne pouvant ni en fixer le montant ni préciser le contenu de ces conditions.

Mes chers collègues, dans notre pays, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays de l'Union européenne, l'âge de la retraite est d'ordre réglementaire alors que, dans d'autres domaines, nous votons des lois dont la spécificité et la précision étonnent toujours les commentateurs.

Pourquoi faut-il aujourd'hui faire évoluer ce paysage ?

Chacun le sait : face aux contraintes financières actuelles, le système ne permet plus de garantir la pérennité de notre protection sociale.

Le système reposait, jusqu'à maintenant, sur une cogestion du Gouvernement et des partenaires sociaux, cogestion dont les règles, malgré les ordonnances de 1967, n'ont jamais été ni très claires, ni très satisfaisantes, ni complètement appliquées.

Ainsi, s'agissant de l'assurance vieillesse et des prestations familiales, sous réserve de recueillir l'avis des partenaires sociaux, c'est l'exécutif qui fixe le taux des cotisations et, éventuellement, le montant des plafonds de revenus auxquels ils s'appliquent. Quant aux prestations, sous réserve de demander au Parlement de déterminer la nature des conditions générales de leur service, c'est le Gouvernement qui en détermine le montant, les catégories de bénéficiaires et les modalités précises d'attribution.

Les partenaires sociaux se voient confier la gestion des ressources ainsi autorisées et le service des prestations légales ainsi définies sans disposer d'aucune marge de manœuvre sinon dans la gestion des fonds d'action sociale, qui sont financés par un prélèvement modique sur les ressources générales des régimes. Et, là, il faut bien mesurer le changement qui va s'opérer.

Il s'agit non pas de quitter un système dans lequel les partenaires sociaux déterminaient la totalité des cotisations et des prestations mais un système dans lequel l'exécutif détermine la totalité des prestations et des cotisations en laissant aux partenaires sociaux une petite marge de manœuvre à l'égard des fonds d'action sociale.

S'agissant de l'assurance maladie, les ordonnances de 1967 ont posé la règle, beaucoup plus courageuse, selon laquelle les partenaires sociaux sont en charge de la gestion du système et doivent proposer aux pouvoirs publics les mesures propres à garantir son équilibre financier. Mes chers collègues, chacun sait que cette règle est restée lettre morte.

L'évolution des dépenses de santé et les règles qui gouvernent le comportement de ces ordonnateurs privés de dépenses publiques que sont les professionnels de santé et l'industrie pharmaceutique résultent de négociations conventionnelles entre les caisses et les professions intéressées dont les conclusions, pour être rendues applicables, doivent être approuvées par le Gouvernement, prenant ainsi une valeur réglementaire.

Mes chers collègues, combien de fois sommes-nous amenés à valider des conventions que le Conseil d'Etat a annulées ! On va ainsi chercher le Parlement pour valider des systèmes qui ne fonctionnent pas parce qu'ils ont été mis en place à la va-vite ou dans des conditions désastreuses.

En fait, ce ménage à trois dans lequel la répartition des rôles n'a jamais été claire, mais où la décision finale revient, quoi qu'il arrive, à l'exécutif, n'a jamais très bien fonctionné. Aujourd'hui, il ne permet plus, c'est le moins que l'on puisse dire, de maîtriser effectivement et efficacement l'évolution des dépenses de santé.

M. René-Pierre Signé. Eh non !

M. Jean-Pierre Fourcade. Par conséquent, il est important de changer de système et de s'orienter vers une solution plus claire, plus transparente et, je l'espère, plus satisfaisante.

En outre – et je reprends les arguments développés par le président Larché – les règles de partage de compétences telles qu'elles résultent de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne sont plus satisfaisantes.

Il n'est pas normal que nous passions des heures à débattre, comme nous l'avons fait, voilà quelques semaines, le jour du vote sur l'ensemble de la loi de

finances pour 1996, des conditions d'application d'une contribution aux coopératives agricoles pour, finalement, ne pas les modifier, tandis que le Gouvernement, sans consulter le Parlement, fixe librement le taux des cotisations et le plafond des ressources auxquelles elles s'appliquent et permet ainsi d'engager, je l'ai dit, 1 849 milliards de francs de prélèvements obligatoires ! *(M. Poncelet fait un signe d'approbation.)*

Telles sont, à mon avis – et je m'exprime ici aussi bien en tant que président de la commission des affaires sociales qu'au nom de mes collègues du groupe des Républicains et Indépendants – les raisons pour lesquelles le temps est venu d'un contrôle parlementaire plus efficace sur les dépenses et les recettes de notre système de protection sociale.

Cela est d'autant plus opportun que, depuis plusieurs années, compte tenu des difficultés économiques que nous traversons, l'équilibre financier de notre sécurité sociale passe non plus par une augmentation des cotisations, mais par le prélèvement direct sur les ménages que constitue la contribution sociale généralisée.

Nous sommes donc dans un système particulièrement pervers, mes chers collègues, qui veut que, sous prétexte que la Constitution nous interdit de nous occuper de détails tels que la fixation des cotisations, on nous demande, en dehors de la loi de finances, de procéder à l'ajustement du régime de protection sociale en majorant la contribution sociale généralisée.

Il est évident qu'aucune personne de bonne volonté ne pourrait défendre un tel système plus longtemps. Il est donc tout à fait opportun de créer une nouvelle catégorie de loi : la loi de financement de la sécurité sociale. Tel est l'objet du projet de révision constitutionnelle que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, et que, avec mes collègues, nous voterons.

Ce texte, monsieur le garde des sceaux, est-il pleinement satisfaisant ?

L'équilibre qui a été retenu est encore timide ; il constitue cependant un progrès.

Sous la pression de la majorité de l'Assemblée nationale, vous avez en effet accepté, monsieur le garde des sceaux, de modifier le texte initial, en y ajoutant les prévisions de recettes.

M. Charles Descours. Heureusement !

M. Jean-Pierre Fourcade. Il est bien clair, mes chers collègues, que déterminer l'équilibre d'un système en ne s'occupant que des dépenses était un peu aventureux. Par conséquent, nous savons gré à nos collègues de l'Assemblée nationale de vous avoir fait changer d'avis.

Cependant, il s'agit de prévisions de recettes et non de recettes, d'objectifs de dépenses et non de dépenses : voilà la timidité, monsieur le garde des sceaux.

Il reste que, comme je l'ai déjà indiqué, à titre personnel, je pense que le système que vous nous proposez, avec une appréhension de l'équilibre financier à partir de prévisions de recettes et d'objectifs de dépenses, constitue un progrès. Je pense surtout que le texte que vous nous présentez est – M. Poncelet l'a souligné – l'amorce d'une pédagogie nouvelle, qui nous permettra chaque année de faire le point, de nous reporter au passé et de nous projeter dans le futur, de vérifier si les prévisions de recettes ont été confirmées ou infirmées et dans quelle mesure les objectifs de dépenses ont été respectés.

En fait, nous prononcer, comme le prévoit ce texte, sur un équilibre financier reviendra, au cours des prochaines années, à nous prononcer sur le maintien, sur l'élargissement ou sur l'augmentation du taux de la CSG, beaucoup plus que sur toute autre chose.

M. Raymond Courrière. La CSG, vous savez surtout l'augmenter !

M. Jean-Pierre Fourcade. Et c'est bien là, mes chers collègues, le rôle central du Parlement.

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. C'est déjà un acte essentiel, et il s'appuiera demain sur une analyse plus complète de l'ensemble des comptes.

M. le Premier ministre nous a indiqué récemment qu'il avait l'intention de substituer un peu plus d'un point de CSG à deux points d'assurance maladie. Les commentateurs ont souligné que cette opération était intéressante au regard de la compétitivité de nos entreprises vis-à-vis de l'extérieur. Il n'en reste pas moins que cette simple intention eût été terriblement bizarre du point de vue constitutionnel si le système ancien avait été conservé.

A partir du moment où l'on considère que les cotisations font partie des prévisions de recettes et que le Parlement aura à se prononcer aussi bien sur ce qui relève des cotisations que sur ce qui relève des finances publiques...

M. Christian Poncelet. Il pourra y avoir un transfert !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... oui... et ce transfert s'examinera en termes économiques. C'est donc bien dans une perspective économique financière et sociale globale que s'inscrira la politique du Gouvernement, approuvée ou non par le Parlement, en matière de sécurité sociale.

Il reviendra aux deux assemblées de se prononcer sur la légitimité de cette perspective globale et de s'assurer, par des actes distincts, de sa cohérence, d'une part, avec notre politique budgétaire et, d'autre part, avec notre politique sociale.

C'est la raison pour laquelle je crois que votre texte, monsieur le garde des sceaux, constitue un progrès, en dépit de sa relative timidité, timidité au demeurant bien compréhensible dans les circonstances que nous connaissons.

M. Raymond Courrière. Voilà un propos bien pudique !

M. Jean-Pierre Fourcade. Cela dit, ce texte suscite quelques inquiétudes.

Mes amis MM. Jacques Larché et Patrice Gélard ont parlé d'un enthousiasme « résigné ». Quant à mon ami M. Poncelet, il a posé quelques questions relatives au calendrier.

Dans cette affaire, il faut être clair et savoir exactement dans quelle direction l'on s'oriente.

M. Jean-Luc Mélenchon. Voilà !

M. Jean-Pierre Fourcade. En ce qui concerne la normativité, je dois vous avouer, monsieur Badinter, que je n'ai pas poursuivi de très longues études de droit public, puisque je me suis arrêté à la préparation de l'agrégation de droit public. (*Sourires.*)

M. Robert Badinter. C'est déjà beaucoup !

M. Jean-Pierre Fourcade. Eh oui, mais je me suis arrêté ! *(Nouveaux sourires.)*

Quoi qu'il en soit, j'ai été très frappé par ce que vous appelez la normativité suspendue... à faible densité... différée... aléatoire...

Mes chers collègues, je poserai une question simple : lorsque, quelques jours après que nous avons voté une loi de finances qui prévoit des crédits normatifs et des recettes également normatives, le Gouvernement, par un acte réglementaire, décide de réaliser 10 milliards ou 15 milliards de francs d'économies, quelle est la normativité de la loi de finances que nous votons ?

M. Jacques Oudin. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Soyons sérieux ! Ces débats sur la normativité, qu'elle soit aléatoire, suspendue ou différée, me paraissent quelque peu byzantins.

En fait, lorsqu'on nous présentera tous les documents, ceux de la commission des comptes de la sécurité sociale et de la Cour des comptes, les rapports du Gouvernement, les avis des quatre caisses des quatre régimes nationaux, les prévisions de recettes pluri-annuelles et les objectifs de dépenses, sur lesquels nous serons appelés à statuer, il n'y aura pas de normativité suspendue ou différée : il y aura une norme, c'est-à-dire une obligation. Comme il n'y a pas d'obligation sans sanction, c'est la négociation conventionnelle qui y pourvoira.

Il appartiendra au Gouvernement, en agréant les textes conventionnels, de déterminer si les sanctions individuelles retenues par les partenaires conventionnels permettent ou non de respecter les objectifs financiers globaux arrêtés par le Parlement.

Il reviendra aussi au Gouvernement, monsieur le garde des sceaux, une fois l'exercice achevé – puisque, heureusement, vous avez acccepté le pluriel dans les termes « lois de financement » – ...

M. Christian Poncelet. C'est l'équivalent des lois de finances rectificatives !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... de procéder à un acte essentiel : il devra rendre compte au Parlement de la réalisation des prévisions et du maintien des objectifs en matière de dépenses. C'est pour moi plus important que le degré de normativité du texte que nous allons voter.

Quant à la gestion de la sécurité sociale, elle ne se trouve pas fondamentalement modifiée. Les partenaires sociaux restent en charge de la gestion.

Nous attendons d'ailleurs, nous qui, à la commission des affaires sociales, recevons deux foix par an tous les présidents de caisses, tous les directeurs, tous les organismes syndicaux, que ceux-ci nous fassent des propositions.

Ainsi, tout récemment, le président de la caisse nationale des allocations familiales, M. Probst, nous a expliqué comment il pouvait envisager de faire des économies sur les prestations sans créer de drames et même sans que cela pose de véritables problèmes.

Nous avons reçu le président de la caisse nationale d'assurance vieillesse, M. Spaeth, qui nous a indiqué dans quelles conditions, par une amélioration de certaines méthodes d'appréhension des éléments constitutifs des pensions, on pouvait réaliser un certain nombre d'économies sans mettre à bas tout le système.

C'est cela la richesse de l'apport des partenaires sociaux !

De même, ils nous ont expliqué, qu'il s'agisse de la famille ou de la maladie, dans quels secteurs pouvait être envisagé un renforcement des actions de prévention, des actions de consolidation ou des actions de lutte contre la pauvreté.

Par conséquent, je crois que le Parlement – en se prononçant chaque année, au vu de comptes généraux et après avoir reçu les avis des conseils d'administration des quatre caisses dirigeant les régimes – pourra parfaitement faire ce qui est son métier, c'est-à-dire la coordination entre les éléments présentés par les experts et le Gouvernement, et les éléments venus des partenaires sociaux.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Bien sûr !

M. Jean-Pierre Fourcade. Mes chers collègues, dans un système démocratique comme le nôtre, qui d'autre que le Parlement peut réaliser cette coordination ? Personne ! C'est la raison pour laquelle je pense que ce texte doit être adopté.

Je voudrais apaiser les inquiétudes de mon ami M. Christian Poncelet à propos du calendrier et de l'imbrication de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Je crois, comme MM. Jacques Larché, Patrice Gélard et Christian Poncelet, que nous ne pouvons pas demander à l'Assemblée nationale de nous laisser examiner ce texte les premiers : il y a tout de même, dans notre Constitution, un certain équilibre des pouvoirs.

En revanche, nous pouvons demander au Gouvernement de respecter les délais de dépôt des textes, qu'il s'agisse de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale, et de ne pas surcharger le calendrier des travaux parlementaires par des textes apparemment urgents, que nous sommes d'ailleurs toujours amenés à réviser.

Je me permettrai, monsieur le garde des sceaux, de vous signaler, pour votre gouverne, que le texte portant diverses dispositions d'ordre social que nous examinerons demain matin en commission comporte quelque sept validations de décisions du Conseil d'État et six rectifications de DDOS précédents que l'on nous a fait voter dans l'urgence. Et cela représente treize articles sur les vingt que compte ce texte !

M. Raymond Courrière. Ce n'est pas sérieux !

M. Jean-Pierre Fourcade. Par conséquent, on peut toujours différer l'examen d'un texte second pour laisser passer les deux grands textes fondamentaux que sont la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

Si les calendriers sont respectés, il est souhaitable que les deux textes soient votés avant la Noël, car tout le mécanisme de discussions régionales et conventionnelles en matière d'assurance maladie démarrera à partir du moment où le Parlement aura déterminé les objectifs de dépenses.

L'idée de dissocier les calendriers, que M. le rapporteur a présentée et qu'a reprise M. Poncelet, ne me paraît pas satisfaisante, car je ne crois pas que le non-vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'aurait aucune conséquence. Certes, cela n'interdirait pas de financer les prestations, mais cela interdirait de mettre en œuvre des ressources nouvelles et d'engager des dépenses nouvelles. Bref, cela aurait les mêmes conséquences sur le fonctionnement des différents régimes...

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Le plafond serait maintenu !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... que le non-vote de la loi de finances.

Par conséquent, il faut que l'examen des deux textes soit coordonné.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous devons nous soucier de l'essentiel, et l'essentiel, c'est que le Gouvernement définisse chaque automne les perspectives économiques et

sociales dans lesquelles il inscrit sa politique économique et sociale générale. Chacun le comprend, ces actes fondamentaux doivent être accomplis selon un calendrier cohérent. Sur ce point, comme sur les autres, le fond doit l'emporter sur la forme, les considérations de procédure doivent s'effacer devant la nécessité de sauvegarder notre système de protection sociale.

Je milite depuis de nombreuses années en faveur d'un examen annuel par le Parlement de l'ensemble des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses des régimes de sécurité sociale.

Nous avons obtenu un progrès satisfaisant, il y a deux ans, lorsque nous avons voté ici même la séparation des branches et l'objectif de rééquilibrage de chaque branche, interdisant de ce fait que l'on spolie tel ou tel régime excédentaire pour camoufler les déficits de tel ou tel autre régime.

Ce progrès, il faut le consolider.

J'ai participé il y a un certain nombre d'années, avec mon regretté ami Michel d'Ornano, à l'élaboration du projet de loi que le Conseil constitutionnel a finalement censuré.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés à une crise sans précédent : la difficulté d'équilibrer les comptes sociaux est si forte, malgré tout ce qu'on en a dit, la paralysie du système est telle, l'imbrication des prestations et les transferts de régime à régime sont si opaques qu'il est nécessaire de faire la clarté et de vérifier l'ensemble des comptes.

C'est pourquoi, avec mes collègues du groupe des Républicains et Indépendants, j'approuve le projet de loi constitutionnelle qui nous est présenté et je lui souhaite de trouver au Sénat une large majorité. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. René-Pierre Signé. Il va la trouver, sa majorité !

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

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, j'ai l'impression qu'au fil des interventions l'enthousiasme croît ! *(Exclamations sur les travées socialistes.)*

Pour ma part, entre l'enthousiasme résigné de M. le rapporteur, l'enthousiasme modéré...

M. Guy Allouche. Mesuré !

M. Jean-Jacques Hyest. ... ou mesuré, en effet, de ceux que préoccupent les problèmes de calendrier – qui sont certes très importants – et l'enthousiasme tout court de M. Fourcade, j'ai envie de choisir l'enthousiasme tout court.

Il est peut-être dans la nature des juristes de se montrer circonspects – mais M. Fourcade nous a montré qu'on pouvait être à la fois grand juriste et enthousiaste – de s'attacher, notamment quand il s'agit de réviser la Constitution, à bien examiner la forme...

M. Christian Poncelet. Oui !

M. Jean-Jacques Hyest. ... car elle aussi est importante, en particulier en ce qu'elle détermine l'avenir.

C'est bien à une nouvelle révision constitutionnelle que nous sommes invités à procéder. Celle-ci succède à plusieurs autres, récentes. D'ailleurs, monsieur le garde des sceaux, vous nous avez bien dit qu'elle participait du rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement. Cela signifie qu'elle s'inscrit dans le cadre de la révision constitutionnelle du 4 août 1995.

Peut-être la présente modification aurait-elle d'ailleurs dû être entreprise avec les autres puisqu'elle était déjà dans l'esprit du temps.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyest. Il reste que la protection sociale justifie à elle seule un débat.

Un débat à ce sujet, nous en avons déjà eu un quand, à l'automne, nous avons approuvé, largement, le projet de réforme de la protection sociale et toute la démarche du Gouvernement à cet égard. Cette réforme était très attendue parce que, au-delà de la révision constitutionnelle, c'est notre système de protection sociale qui est en crise.

La France, le président Fourcade l'a rappelé, n'a jamais choisi entre la solidarité et l'assurance, nous avons toujours vécu dans une certaine incertitude.

Cela n'a pas empêché le système français de protection sociale de donner de bons résultats. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater le niveau des retraites et l'amélioration des conditions de vie de beaucoup de nos concitoyens qu'elle a permis. Il est indéniable que la protection sociale a présenté des aspects très positifs en France.

Mais, dans les années quatre-vingt-dix, des dérapages ont conduit à rechercher de nouvelles formes de financement. Le problème de la solidarité nationale s'est trouvé posé. En effet, à partir du moment où nous mettons en place un système d'assurance universelle – c'est l'un des objectifs qui figuraient dans le plan de réforme de la protection sociale – il faut bien trouver des moyens de financement autres que les seules cotisations des salariés des entreprises. Une évolution en ce sens a commencé depuis longtemps.

Ces remarques valent également pour la politique de la famille. Longtemps, nous nous sommes contentés du fait que le financement était assuré et permettait le fonctionnement du système. Or, il n'était pas davantage normal, que seuls certains participent au financement de la politique familiale alors que, manifestement, il s'agit d'une politique de solidarité. C'est toute la nation qui est concernée par l'avenir des familles !

Cela explique que, depuis longtemps, le Parlement, qui intervient indirectement, dans le cadre du budget de l'Etat, dans la fixation d'un certain nombre de prélèvements, ait souhaité être associé beaucoup plus étroitement aux règles de financement de la protection sociale.

A cet égard, monsieur le garde des sceaux, il convient de remercier l'Assemblée nationale d'avoir précisé certains points du projet de loi, car, même si vous nous avez dit – et nous connaissons votre dialectique généreuse – que le projet de loi initial était identique au texte voté par l'Assemblée nationale, certaines choses méritaient d'être précisées. Il était utile, notamment, que les recettes et les dépenses soient inscrites dans la loi.

Nous donnerons donc un avis favorable à l'objectif poursuivi.

Cela étant, on peut, comme l'a fait, avec d'autres, M. Larché, président de la commission des lois, se poser quelques questions, en premier lieu sur le champ d'application des lois de financement.

On nous dit que le projet de loi organique le limite aux régimes obligatoires de base. Soit. Mais nous intervenons parfois aussi pour les régimes complémentaires, et un problème d'équilibre se posera pour ces derniers. Nous savons bien, nous les élus locaux, que la Caisse nationale de retraite des agents des

collectivités locales doit contribuer au financement d'autres régimes. Nous savons bien aussi que, notamment dans le domaine agricole, un certain nombre de crédits sont votés à l'occasion de la loi de finances.

Bien entendu, le débat n'est pas le même en ce qui concerne le régime d'assurance vieillesse, celui de l'assurance maladie ou celui de la famille. Les régimes d'assurance vieillesse et de la famille peuvent parvenir à un équilibre, puisque les bases de départ sont connues. C'est le régime de l'assurance maladie qui pose le plus de problèmes, car les prescripteurs de dépenses sont nombreux.

On pourrait citer, comme nous l'avons fait à plusieurs reprises, la politique des hôpitaux, domaine dans lequel l'État a tout de même quelque responsabilité...

M. René-Pierre Signé. Et les médecins !

M. Jean-Jacques Hyest. Cela va de soi !

Par conséquent, il faut à la fois fixer les grands équilibres et préserver le caractère conventionnel du système, car les régimes de protection sociale ne doivent pas être étatisés. L'équilibre n'est pas facile à trouver. Tel est l'objet de ce projet de loi constitutionnel.

Le cadre de la réforme est donc fixé. Mais les conditions de son application restent à déterminer. Monsieur le garde de sceaux, je suis tout à fait favorable à la réforme telle qu'elle est définie dans le projet de loi constitutionnelle, mais un débat devra avoir lieu, afin de fixer, dans la loi organique, les conditions dans lesquelles le Parlement pourra agir.

En effet, quelle est la nature des lois de financement ?

Ce ne sont ni des lois d'orientation ni des lois de programme ! Il s'agit de lois annuelles, mais des lois rectificatives pourront intervenir !

Bien entendu, ce ne sont pas des lois de finances ! Les lois de financement sont d'une autre nature. Voilà qui permettra aux éminents constitutionnalistes de nous faire des commentaires sur cette nouvelle catégorie de lois.

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Eh oui !

M. Jean-Jacques Hyest. Il est toujours très intéressant d'innover dans le domaine constitutionnel !

M. Charles Descours. Il ne s'agit pas de finances ! Il faut déterminer une politique.

M. Jean-Jacques Hyest. Certes, mais cette politique se traduit par des moyens financiers !

On peut toujours organiser des débats d'orientation, nous en avons eu beaucoup. Et la loi de 1994 a constitué une amélioration. Mais il faut aussi déterminer une politique.

Nous souhaitons maintenir les régimes de protection sociale, mais nous devons aussi assurer leur équilibre financier. L'avant-projet de loi organique précise d'ailleurs que les mesures législatives nécessaires pour assurer cet équilibre seront proposées au Parlement. Nous devons vérifier que les objectifs fixés par la loi organique correspondent bien aux vœux du Parlement.

Il n'y a pas de pouvoirs limitatifs du Parlement, puisqu'il n'existe ni sanction de l'évolution des dépenses de la sécurité sociale ni contrôle de l'autorisation de versement des prestations.

L'idée que le Parlement devient, par cette réforme, la clé de voûte du système de sécurité sociale est-elle vraiment pertinente ? Je m'interroge, même si le Gouvernement insiste sur le caractère normatif des objectifs de dépenses, qui seront sanctionnés par des mécanismes de régulation opposables aux intervenants de la sécurité sociale.

C'est là qu'intervient la normativité, certes d'une manière indirecte. En effet, les ajustements seront réalisés à l'échelon collectif ou individuel, notamment pour ce qui concerne le contrôle des dépenses de santé, dont on nous parle beaucoup et auquel il faudra bien aboutir un jour.

La réforme de la protection sociale est possible, mais il faut éviter que ne soient remis en cause les fondements de notre système, auquel les Français sont très attachés.

Les sociétés n'étant pas figées, les systèmes doivent s'adapter aux changements structurels.

Si le cumul des deux logiques de solidarité et d'assurance peut constituer un atout, d'ailleurs indispensable – tous les régimes européens tendent d'ailleurs à associer aujourd'hui les deux – encore faut-il que ce cumul s'articule de façon cohérente et claire.

Conférer au Parlement une responsabilité nouvelle dans le financement de la sécurité sociale sans toucher au paritarisme est une bonne chose.

Toutefois, cela ne résoudra pas totalement le problème de la déresponsabilisation des différents intervenants. Il ne faudrait pas, comme l'a dit M. le Premier ministre dans une phrase qui deviendra peut-être bientôt célèbre, que la sécurité sociale, qui est la responsabilité de chacun, devienne la responsabilité de personne.

En outre, cette réforme n'aura de résultat que si le Parlement peut assumer pleinement ses fonctions et ses responsabilités – de ce point de vue, le calendrier constitue l'un des éléments importants – ce qui n'est pas simple et remet en cause les engagements d'amélioration des conditions du travail parlementaire de la dernière révision constitutionnelle. N'est-ce pas ajouter encore aux difficultés que nous connaissons ? Bien entendu, monsieur le garde des sceaux, comme vous l'avez rappelé, les fonctions du Parlement doivent être replacées dans la perspective d'un rééquilibrage des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement.

Dans une démocratie, il est normal, on l'a dit à plusieurs reprises, que le Parlement se prononce sur les questions essentielles. Et il est bien légitime qu'en 1996 on nous propose de le faire.

Le groupe de l'Union centriste votera cette réforme, qui est nécessaire. Toutefois, pour que celle-ci soit pleinement efficace, il conviendra de bien préciser dans la loi organique les conditions de sa mise en œuvre.

Dans tous les cas, un progrès évident est accompli, car nos concitoyens souhaitent le maintien de notre régime de protection sociale. Avec le Gouvernement, nous pourrons le maintenir si le Parlement, comme il le souhaite depuis longtemps, est mieux associé. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. La parole est à Mme Demessine.

Mme Michelle Demessine. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le 15 novembre dernier, M. Juppé présentait au Parlement son plan de réforme de la sécurité sociale. Depuis, un formidable mouvement social a traversé le pays ; des millions de personne – salariés, retraités, chômeurs, jeunes et moins jeunes – sont entrées dans l'action pour combattre le plan du Gouvernement.

Les effets de ce véritable sursaut populaire n'ont pas cessé aujourd'hui, loin s'en faut.

L'abandon de la remise en cause des régimes spéciaux de retraite, le report de la fiscalisation des allocations familiales sont des premiers acquis à mettre au compte de ces luttes.

La mobilisation continue pour imposer d'autres reculs et créer des perspectives nouvelles, non seulement pour préserver notre système de protection sociale, mais également, et surtout, pour le développer, l'adapter aux exigences et au progrès de notre temps.

Aujourd'hui, nous abordons l'examen du projet de loi constitutionnelle annoncé par le Premier ministre le 15 novembre dernier comme devant être la « clé de voûte de la réforme ». Et il précisait : « Ce sera l'acte fondateur qui donnera, cinquante ans après, une nouvelle légitimité à notre protection sociale. »

M. Juppé indiquait même, quelques instants plus tôt : « En démocratie, il incombe au Parlement de se prononcer le premier. »

C'est bien là, en effet, l'argument essentiel du Gouvernement, pour ne pas dire l'unique. Je souhaite donc m'y arrêter quelques instants.

Mon collègue Robert Pagès démontrera, à l'occasion de l'examen d'une motion d'irrecevabilité, la contradiction entre le texte qui nous est soumis et certains grands principes constitutionnels.

Premièrement j'aborderai le rôle des parlementaires.

Notre rôle serait, à mon sens, de s'interroger sur le déphasage qui est intervenu entre l'Assemblée nationale et le Sénat, d'une part, l'opinion publique, le peuple en grève ou en manifestation que j'évoquais au début de mon propos, d'autre part.

L'acte démocratique fort du Gouvernement ne serait-il pas de retirer aujourd'hui son plan ?

L'acte démocratique fort n'aurait-il pas été d'accepter un débat réel au sein de notre Haute Assemblée, plutôt que de l'écourter par des détournements de procédure, qui ne vous ont pas honorés ?

Accepter la démocratie ne serait-ce pas annuler l'application de ce nouveau prélèvement, le remboursement de la dette sociale, sur lequel je reviendrai, alors que l'immense majorité de la population le refuse ?

Deuxièmement, je soulignerai la forte contradiction qui existe entre la volonté affichée le 15 novembre dernier de placer le Parlement au centre de la vie démocratique et la politique des ordonnances choisie par le Gouvernement pour faire passer en force le plan Juppé, écartant de fait tout pouvoir de contrôle et de proposition de la part du Parlement.

L'utilisation de l'article 49, alinéa 3, à l'Assemblée nationale – cet article guillotine de la Constitution qui coupe court à tout débat – interdit toute discussion contradictoire approfondie sur le projet de loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances.

J'estime que le Gouvernement et la majorité parlementaire ont perdu beaucoup de leur crédibilité quant à leur volonté de mener un débat démocratique en matière de protection sociale.

Ce qui a marqué l'opinion durant ces dernières semaines, c'est, bien au contraire, l'obstination et l'autoritarisme du pouvoir face à la contestation populaire, qui n'est pas retombée aujourd'hui, comme l'attestent les récentes études d'opinion, puisque 51 p. 100 des Français désapprouvent le plan Juppé.

Troisièmement, le présent projet de loi constitutionnelle institue des lois de financement de la sécurité sociale qui, selon nombre d'observateurs, s'apparenteront, sinon sur le fonds, du moins dans la forme, à la loi de finances et aux lois de finances rectificatives.

Or le débat budgétaire n'est pas un modèle du genre, loin s'en faut, en matière de pouvoirs du Parlement et de qualité du débat démocratique.

N'oublions pas que, en l'occurrence, les modifications parlementaires équivalent à l'enjoliveur rapporté à la voiture. Quel sera, en effet, le pouvoir d'appréciation ou d'amendement du Parlement au cours de ces futurs débats sociaux ?

Les trois réflexions que je viens d'exposer rendent, selon nous, caduc cet argument de la recherche d'une plus grande démocratie en matière de gestion de la sécurité sociale.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en quoi cette gestion, par les assurés sociaux eux-mêmes, de sommes certes importantes, mais issues du travail et non de l'impôt, serait-elle déficitaire sur le plan démocratique ?

Nous estimons, bien au contraire, que la volonté du gouvernement Juppé d'annuler l'élection des administrateurs des caisses pour y substituer un système de désignation arbitraire tourne le dos à une conception démocratique et pluraliste de la gestion de la sécurité sociale.

M. Robert Pagès. Très bien !

Mme Michelle Demessine. La gestion paritaire de notre protection sociale constitue l'un des principes fondateurs de 1945. Ce paritarisme est de toute évidence, nous ne l'avons pas nié et ne le nions pas, à rénover.

Je tiens à rappeler, sur ce point, le rapport de la commission Vedel sur la révision de la Constitution, qui soulignait la nécessité de ne pas rompre l'équilibre actuel en matière de gestion de la sécurité sociale.

Rénover le paritarisme, c'est, selon nous, dégager les conseils d'administration de la tutelle gouvernementale ; c'est également rapprocher les différents niveaux de gestion de la population et ouvrir cette gestion beaucoup plus largement aux acteurs de la protection sociale.

Nous nous élevons d'ailleurs fortement contre le processus de départementalisation des caisses, qui aboutirait à la disparition de nombreuses structures locales. Cette question est d'ailleurs particulièrement d'actualité dans mon département, le Nord, qui, compte tenu du nombre important d'assurés sociaux et d'allocataires, dispose actuellement de six sites au plus près de la population.

Pourquoi alors, me dira-t-on, faire intervenir le Parlement si un renforcement de la démocratie n'est pas l'argument réel ?

La réponse, selon nous, c'est la volonté d'étatisation de la sécurité sociale et celle, qui lui est étroitement liée, de sa fiscalisation. Monsieur le garde de sceaux, vous avez d'ailleurs levé en partie le voile sur ce véritable objectif devant les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Devant les députés, vous avez affirmé que « fort du pouvoir dérivé qu'il tiendra désormais du Parlement, le Gouvernement pourra mettre en œuvre une politique efficace de maîtrise des dépenses de santé pour laquelle il entend se doter, par voie d'ordonnances, des moyens nécessaires ». Lorsque l'on sait que vous avez invoqué devant les sénateurs « le caractère véritablement normatif

de ces objectifs de dépenses », la prise de contrôle par le Gouvernement de la gestion de la sécurité sociale apparaît clairement.

C'est d'ailleurs encore plus net quand, toujours devant les sénateurs, vous avez « jugé impossible de découpler les deux discussions, ne serait-ce que pour préserver la cohérence des choix financiers retenus par le budget et par la loi de financement de la sécurité sociale ».

Le Gouvernement, par cette réforme, veut donc poursuivre l'étatisation de la sécurité sociale. C'est pour cette raison que la révision constitutionnelle constitue la clef de voûte du plan Juppé.

Il est important de souligner que cette prise en main de la gestion de la sécurité sociale par le pouvoir exécutif s'accompagne d'une forte poussée vers la privatisation de certains aspects de la protection sociale, je pense notamment au développement inquiétant des assurances privées.

Cette révision sera l'outil institutionnel pour imposer la réduction des dépenses publiques qui est au cœur de ce plan, dont la raison d'être est l'adaptation de notre pays aux critères de convergence exigés pour le passage à la monnaie unique.

Mon amie Mme Nicole Borvo développera dans quelques instants notre analyse sur le lien étroit qui existe entre les objectifs du traité de Maastricht, le plan Juppé en général et cette révision constitutionnelle en particulier.

Le Gouvernement veut ainsi avoir les mains libres pour imposer des choix qui sont ceux non pas du développement humain, mais d'un véritable recul de civilisation au profit des grands argentiers de ce monde.

Le Gouvernement veut aller vite et, malgré reculs et hésitations, il frappe les salaires, les plus démunis, il assène des mauvais coups.

L'application du RDS, à partir du mois de février, est contraire à l'intérêt de la France et de sa population. Ce nouveau prélèvement associé à certaines mesures du nouveau plan d'austérité, dénommé à contresens « plan de relance », portera un nouveau coup à la consommation, donc à l'emploi.

Cette politique conduit la France au bord du gouffre, alors que la barre des trois millions de chômeurs est franchie, malgré la manipulation des chiffres par le Gouvernement.

Le RDS, ce sont 325 milliards de francs, prélevés principalement dans le portefeuille des salariés, des retraités et des chômeurs, d'ici à 2009.

Chaque année, les salariés paieront 15 milliards de francs, alors que les détenteurs de capitaux n'acquitteront que 1,4 milliard de francs, c'est-à-dire – et c'est un comble – moins que les chômeurs et que les retraités qui verseront 1,8 milliard de francs !

Un sénateur socialiste. Exactement !

Mme Michelle Demessine. Je souhaiterais d'ailleurs rappeler que ce prélèvement est appelé à rembourser une dette de la sécurité sociale qui a déjà été remboursée en partie puisque 110 milliards de francs ont été budgétisés dans le Fonds de solidarité vieillesse. C'est en effet ce remboursement qui avait légitimé le relèvement de la CSG, la contribution sociale généralisée, par le gouvernement Balladur.

Les Français paieront donc deux fois, ce qui est, bien entendu, inacceptable.

Cela est d'autant plus inacceptable à la lecture de quelques chiffres.

Selon les comptes de la nation, 650 milliards de francs de profits réalisés en France ont été investis dans la spéculation. Qui pourrait parler de dette de la sécurité sociale s'ils avaient été utilisés à d'autres fins ?

Aux termes du rapport général du budget, l'avoir des 400 plus grosses fortunes de France s'élève à 358 milliards de francs.

Quelque 200 milliards de francs ont été accordés par l'Etat, en un an, aux entreprises, sans engagement de leur part, au titre de l'action pour « l'emploi et la formation ». On ne sait pas ce qu'ils sont devenus !

Par ailleurs, 145 milliards de francs au titre des avantages fiscaux ont été accordés durant la même période à la direction des grandes entreprises et aux détenteurs des grandes fortunes.

Or, au regard de ces chiffres, 77 milliards de francs entreraient immédiatement dans les caisses de la sécurité sociale si les revenus financiers étaient taxés au même niveau que les revenus salariaux.

Il n'est nul besoin d'une révision constitutionnelle pour décider de mettre l'argent – qui existe dans ce pays, je viens de citer quelques exemples incontestables – au service de la collectivité et de l'homme.

Point n'est besoin d'une telle révision pour rééquilibrer les comptes sociaux qui constituent un objectif nécessaire, puisque des mesures pour ramener l'argent de la spéculation vers le financement de la protection sociale et vers l'emploi peuvent être prises et appliquées dès demain.

Je voudrais m'arrêter brièvement sur une disposition qui démontre l'aspect profondément antisocial de la politique du Gouvernement : il s'agit de la suppression pour certains foyers de l'allocation pour jeune enfant.

En effet, l'attribution sous conditions de ressources de la partie de cette allocation qui était accordée à tous va exclure 21 p. 100 des foyers, soit un sur cinq, du bénéfice de cette mesure. Ainsi, les couples dont les ressources mensuelles s'élèvent à 14 000 francs ne pourront plus bénéficier de cette allocation qui, pourtant, tient une place historique dans notre législation familiale.

Je me permets de rappeler que si cette allocation n'était pas soumise à des conditions de ressources, c'était en raison de son caractère très spécifique. Il s'agit, en effet, de la prime à la maternité. Elle avait certes pour objet de permettre d'accueillir dans les meilleures conditions l'enfant dans notre société, mais elle jouait aussi un rôle de protection de la maternité et de prévention pour l'enfant dans les quatre premiers mois de la vie, par le biais d'examens médicaux obligatoires pré-natals et post-natals, plus connus sous le nom de « carnet de maternité ».

Je me dois d'ailleurs de souligner que nous devons à ce dispositif de grands progrès dans la baisse de la mortalité infantile dans notre pays. Je vous demande, à la lumière de ces arguments, de bien réfléchir à cette disposition.

Les membres du groupe communiste républicain et citoyen contestent fondamentalement ce projet de loi constitutionnelle qui tend à autoriser le Parlement à déterminer, en suivant, bien entendu, les conseils précis du Gouvernement, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Nous estimons que, avant toute chose, il est nécessaire, pour affirmer une politique ambitieuse de protection sociale, de partir des besoins pour s'attaquer aux inégalités sociales, qui sont criantes dans notre pays.

Un seul chiffre l'illustre, que j'emprunte au dernier rapport du centre de recherche, d'études et de documentation en économie de la santé, le CREDES : un Français sur quatre est obligé de renoncer à certains soins en raison de leur coût.

M. René-Pierre Signé. Eh oui !

Mme Michelle Demessine. Pour conclure, je tiens à affirmer que la volonté d'étatisation qui est celle du Gouvernement, monsieur le garde des sceaux, tourne le dos à la démocratie.

Cette démocratie, elle appelle la satisfaction des revendications des manifestants de décembre qui, avec les organisations syndicales, le mouvement familial et les mutuelles, affirment la nécessité de rénover notre protection sociale, mais bien pour l'améliorer et non pas pour la réduire, en supprimant, par exemple, le forfait hospitalier que vous venez de porter à soixante-dix francs, en préparant une réforme hospitalière déstructuratrice et en rétablissant le droit à la retraite pour tous à soixante ans, avec trente-sept ans et demi de cotisations.

Votre projet de loi constitutionnelle est la clef de voûte d'un plan de régression de la protection sociale. Il est profondément empreint de cette idéologie de renoncement aux acquis sociaux, si nécessaire à la réalisation de l'Europe de Maastricht.

Il s'inscrit dans une politique qui perpétue l'austérité et le chômage pour mieux préserver le capital et son utilisation à des fins spéculatives.

Or, rappelez-vous, 100 000 chômeurs de moins, ce sont 8 milliards de francs de cotisations supplémentaires !

Ce projet de loi constitutionnelle, les ordonnances que vous imposez à la France, malgré des reculs gagnés par la lutte, sont profondément contraires aux intérêts de la France et aux aspirations de la population. Nous voterons donc résolument contre. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen, ainsi que sur certaines travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Metzinger. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Charles Metzinger. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les juristes de notre assemblée nous ont fait part, à cette tribune de leur appréciation, pas toujours enthousiaste, du présent projet de loi constitutionnelle ; les financiers ont exposé leurs préoccupations relatives aux conditions dans lesquelles seront discutés les futurs projets de loi de financement. Je vais, quant à moi, dire que le Gouvernement continue à éloigner la sécurité sociale de ses objectifs premiers.

Malgré la déclaration solennelle que M. le Premier ministre a prononcée le 15 novembre dernier, déclaration, je me permets de le dire, superficiellement empreinte de bonnes intentions, nous avons vécu, en décembre, à l'occasion de l'examen du projet de loi visant à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances, une mascarade de débat, au cours de laquelle les parlementaires des deux assemblées se sont vu « clouer le bec », les uns grâce à l'article 49-3 de la Constitution, les autres, et cela me paraît encore plus grave, par le recours à une motion tendant à opposer la question préalable, procédure invraisemblable lorsqu'elle est utilisée par la majorité sénatoriale pour s'autocensurer ! *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. René-Pierre Signé. Scandaleux !

M. Charles Metzinger. Aujourd'hui, avec ce nouvel épisode, avec ce projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale, nous ne sommes pas en reste.

Monsieur le garde des sceaux, c'est clair pour nous : le Gouvernement tente aujourd'hui au Sénat, comme hier à l'Assemblée nationale, d'obtenir davantage de pouvoirs en nous faisant faire un pas de plus vers l'étatisation de la sécurité sociale. Etatiser, ce n'est pas renforcer le rôle du Parlement !

Pour ce faire, le Gouvernement mise sur deux tableaux. Le premier consiste à faire croire qu'il accroît les pouvoirs du Parlement, le second à faire croire qu'il va résoudre les problèmes de financement de la sécurité sociale. Tant d'effets pervers et contradictoires sous-tendent cependant ces deux objectifs qu'aucun n'aboutira *in fine* au résultat affiché. Le grand bénéficiaire de l'opération sera le Gouvernement, qui prépare l'avènement des idées libérales et anti-sociales.

Une première démarche consiste donc à nous faire croire que, en permettant au Parlement de se prononcer sur les conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale, le Gouvernement en renforce les pouvoirs, conformément aux engagements qu'il a pris en la matière.

Sur ce point, j'affirme qu'on ne peut faire confiance à ce gouvernement. En effet, il a montré toute la mesure qu'il était capable de donner en sabotant littéralement le débat sur la loi d'habilitation. Un parlementaire de la majorité – et non des moindres, puisqu'il s'agit du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale – n'a-t-il pas dit, en substance qu'on donne des pouvoirs au Parlement dont on le dessaisit ensuite avec les ordonnances ?

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Charles Metzinger. Bien sûr, je le reconnais, il est facile d'extraire les citations de leur contexte, et je ne veux pas polémiquer. Mais, tout de même, le président de la commission des lois ne prononce pas des mots aussi lourds de sens et ne court pas le risque de les voir utiliser à mauvais escient s'il ne leur accorde pas la moindre signification politique !

Si des personnalités de votre propre camp émettent des doutes – et, cet après-midi, d'autre l'ont également fait – comment voulez-vous, vous-même et le Gouvernement, être crédibles, monsieur le garde des sceaux !

Dans le même ordre d'idées, je déplore le fait que la commission des affaires sociales du Sénat n'ait pas demandé à être saisie de ce projet de loi. M. le président de ladite commission pourra sans doute me répondre en s'appuyant sur le caractère juridique et financier du texte. Or, pour nous, un tel projet de réforme n'est pas uniquement juridique et financier : il touche à la sécurité sociale et il aurait donc été, me semble-t-il, du devoir de la commission des affaires sociales de s'en saisir.

M. Raymond Courrière. Cela n'a pas empêché M. Fourcade de pérorer tout à l'heure !

M. Charles Metzinger. Nos collègues de l'Assemblée nationale ne se sont-ils pas sentis concernés par cette question et n'ont-ils demandé, eux, à en être saisis ?

Cela me rappelle une certaine ambiance qui a régné ici, en décembre, quand la majorité du Sénat a rendu un fier service au Gouvernement en coupant court au débat !

Si la commission des affaires sociales du Sénat n'a pas demandé à être saisie de ce texte n'est-ce pas tout simplement pour ne pas retarder la procédure ? Je n'en serais pas étonné puisque, dès le début, la protection

sociale des Français a été traitée dans l'urgence et la précipitation. On utilise toujours la même méthode, celle qui fait l'impasse totale sur la négociation et sur la concertation,...

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Charles Metzinger. ... deux piliers pourtant indispensables pour réussir une telle réforme.

De fait, l'absence de concertation et de négociation m'oblige à m'interroger sur le futur rôle des partenaires sociaux, et je suis prêt à parier qu'ils seront les grands perdants.

Le paritarisme, cette belle idée républicaine qui est le gage de l'équilibre entre la démocratie politique et la démocratie sociale, est vidé de son sens. En voulant donner plus de pouvoirs au Parlement, le Gouvernement engage la marche forcée vers la politisation de la sécurité sociale ; puis, ce sera l'étatisation et – le paradoxe n'est qu'apparent – la privatisation : un système universel *a minima*, et du complémentaire privatisé !

M. René-Pierre Signé. Evidemment !

M. Charles Metzinger. Bien entendu, le Gouvernement se défendra de vouloir édifier un tel système. Mais, pour nous, ce texte n'est qu'une façade. Il est clair que les lois de financement seront élaborées par les technocrates du ministère et, si les recettes sont votées par le Parlement, cela signifie qu'à terme elles seront fiscalisées ; le risque d'étatisation est donc bel et bien réel.

M. Charles Descours. C'est étatisation ou c'est privatisation ? Il faut choisir !

M. Charles Metzinger. De plus, lorsque l'on connaît l'indépendance illusoire de la majorité parlementaire par rapport au Gouvernement, on peut aussi gager que le Parlement ne sera rien d'autre que le bras d'un gouvernement qui lui fera prendre les décisions impopulaires qu'il ne voudra pas assumer lui-même.

Il reste encore à définir la relation avec les partenaires sociaux, qui sont purement et simplement démis de leurs prérogatives.

En temps normal, ils n'auront pas d'autre moyen que de se tourner vers le Parlement, le décideur apparent en matière de protection sociale. Mais leur discours n'aura pas d'écho, puisque le Parlement ne pourra répondre que ce que le Gouvernement lui aura imposé.

Rien n'est plus explicite pour illustrer ce point, me semble-t-il, que les propos tenus par vous-même, monsieur le garde des sceaux, lors de votre audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale : « Fort du pouvoir dérivé qu'il tiendra désormais du Parlement, le Gouvernement pourra mettre en œuvre une politique efficace de maîtrise des dépenses de santé, pour laquelle il entend se doter, par voie d'ordonnances, de moyens juridiques. »

Le Gouvernement prend tous les pouvoirs. Il déshabille le Parlement et casse la démocratie sociale.

M. René-Pierre Signé. Bravo !

M. Jean Chérioux. Il déshabille le Parlement! C'est le contraire !

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Le Gouvernement déshabille le Parlement ? Mais c'est le Parlement qui va décider !

M. Charles Metzinger. Le malheur, dans cette affaire, c'est que je ne suis même pas en train de spéculer sur l'avenir ou d'inventer des scénarios catastrophes.

La loi organique, au travers de laquelle vous comptez résoudre les modalités pratiques, n'est qu'un projet et son contenu est des plus hybrides pour le moment.

Bref, il est frappant de constater que tout cela s'inscrit dans une longue suite d'attitudes du même type : secret des cabinets, impréparation, précipitation, manque de dialogue social.

A quoi, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les sénateurs socialistes vous répliquent : transparence, réflexion, négociation sociale. C'est cette méthode-là que nous aurions mise en œuvre pour faire prendre au Parlement...

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Ah oui ! Comme vous l'avez fait pendant quatorze ans !

M. Jean-Pierre Fourcade. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

M. Charles Descours. Et le livre blanc ?

M. le président. Mes chers collègues, je vous en prie ! La parole est à M. Metzinger et à lui seul.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* Sympathique idéalisme, monsieur Metzinger !

M. Charles Metzinger. Monsieur le garde des sceaux, vous aimez polémiquer ! *(Rires et exclamations sur les travées du RPR.)*

M. René-Pierre Signé. Il y a des vérités qui blessent !

M. Jean-Pierre Fourcade. M. Metzinger, lui, déteste la polémique !

M. Charles Metzinger. Mais cela ne vous change pas beaucoup du temps où vous polémiquiez beaucoup plus fortement !

On fait prendre au Parlement, en tout cas, la part qui lui revient dans le débat et dans le mécanisme décisionnel de la protection sociale.

Nous ne sommes pas opposés au principe, bien au contraire.

M. Charles Descours. Ah !

M. Charles Metzinger. De nombreux travaux sont d'ailleurs là pour témoigner de notre très grand intérêt en la matière : nous sommes d'avis que le Parlement prenne sa place dans le processus global qui régit la protection sociale, une place prépondérante lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les grands objectifs de la protection sociale, de l'assurance maladie, de la santé publique et de la politique sanitaire.

M. Jean-Pierre Fourcade. Eh bien voilà !

M. Charles Descours. Vous allez m'applaudir tout à l'heure !

M. Charles Metzinger. Oui, le Parlement doit prendre sa place, mais pas celle des autres. C'est pourquoi nous posons la négociation sociale comme préalable à la consultation et à la saisine du Parlement. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

Avec l'aspect financier de ce projet de loi constitutionnelle, le Gouvernement veut faire croire qu'il réglera le financement de la sécurité sociale. Cette hypothèse est fragile sur un plan technique et sur un plan politique.

Techniquement, il s'agit de définir les conditions de l'équilibre. Une telle démarche s'inscrit donc dans une logique de règles financières et budgétaires. Or le problème de fond n'est pas là. Il réside, d'une part, dans le constat du déficit chronique des comptes sociaux et, d'autre part, dans l'analyse des causes de ce déficit.

Lorsque j'entends « financement de la protection sociale », j'entends aussi « remèdes à administrer pour supprimer le déficit et ses causes ». Et quand bien même

vous prélèverez le RDS pour renflouer le déficit de la sécurité sociale, vous n'aurez toujours pas supprimé les causes de ce déficit !

Et dire que la révision constitutionnelle devait être la clé de voûte du grand plan Juppé, d'un plan dont il ne reste plus rien, sauf le RDS !

Vous ne répondez pas, avec ce projet de loi, même amendé par l'Assemblée nationale, à la question cruciale du financement de la protection sociale, d'un financement qui permettrait de la pérenniser. Et quand bien même vous tenteriez d'y répondre, vous n'y réussiriez pas. L'incapacité du Gouvernement s'est encore révélée récemment : il a suffi d'une seule réunion avec les médecins libéraux pour faire tomber toute sa détermination à leur faire prendre leur part de responsabilité dans le déficit de la sécurité sociale. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Charles Descours. Ce n'est pas leur avis !

M. Raymond Courrière. Vous faites payer les pauvres !

M. Charles Metzinger. C'est ainsi que nous arrivons au paradoxe suivant : les dépenses de santé...

M. Raymond Courrière. Augmentent !

M. Charles Metzinger. ... ont été maîtrisées jusqu'en 1993 et, depuis que la droite gouverne, elles explosent ; mais ce sont les usagers, et eux seuls, qui sont tenus pour responsables et que l'on fait payer. *(M. Mélenchon applaudit.)*

M. Charles Descours. Parmi les usagers, il y a des électeurs !

M. René-Pierre Signé. Ils votent pour eux !

M. Charles Metzinger. Apparemment, monsieur le garde des sceaux, il est plus facile de résister à deux millions de manifestants pendant trois semaines dans un pays quasiment paralysé qu'aux médecins le temps d'une réunion !

Il y a là un tel écart entre la considération que vous avez pour les uns et celle que vous témoignez en faveur des autres que c'en est incongru ! Je pense que nos compatriotes l'auront mesuré.

Sur le plan politique, cette logique financière et budgétaire renvoie à la maîtrise comptable des dépenses de santé, dont la conséquence ne pourra être à terme qu'un rationnement du taux de couverture.

Cantonner la sécurité sociale dans des limites strictement financières, c'est en avoir une vision très réductrice. Les chiffres et les équilibres ne sont pas les seuls fondements de la sécurité sociale !

La dramatisation et les scénarios catastrophes que vous avez peaufinés depuis trois mois sont autant de jalons posés pour la grande idée libérale de l'individualisation de la couverture sociale et du risque.

Non, les fondements de la protection sociale ne reposent pas d'abord sur les chiffres et les équilibres. Ils résident dans la solidarité, l'égalité et le principe de répartition. Les Français y sont attachés car, la sécurité sociale, c'est aussi le rempart aux aléas de l'existence lorsque la maladie, l'invalidité et la vieillesse menacent.

Tout le monde n'a pas les moyens de se mettre à l'abri de ces aléas. En ce sens, la sécurité sociale est vraiment la plus importante conquête du peuple français, une conquête aussi grande et aussi noble que la conquête des libertés civiles et politiques. Ainsi, sécurité sociale, progrès économique et démocratie forment un tout.

Malheureusement, le progrès social, aussi profondément ancré soit-il, n'a pas réussi à faire cesser l'antagonisme entre ceux qui souhaitent le régime privé de l'assurance sociale, prolongé d'une assistance minimale pour les indigents, et ceux qui, forts de cette belle conquête sociale, héritiers de la tradition syndicale et mutualiste, restent les tenants de la solidarité.

M. Jean Chérioux. C'est une caricature !

M. Jean-Luc Mélenchon. Non, c'est la vérité !

M. Charles Metzinger. La fidélité à ces valeurs ne peut en aucun cas trouver un sens dans les chiffres, les équilibres et les optiques comptables, comme le préconise le camp libéral.

M. Charles Descours. Le « camp libéral » !

M. Charles Metzinger. Depuis des années, les difficultés générées par la crise économique et le chômage forment le meilleur alibi du camp libéral pour légitimer l'éclatement de la sécurité sociale.

M. Charles Descours. C'est le camp libéral contre le clan marxiste, alors !

M. Charles Metzinger. Vous n'arriverez pas, monsieur le garde des sceaux, à nous faire admettre que vous n'appartenez pas à ce camp. Vous n'avez pas convaincu, cet après-midi, et la brillante technique d'intervention de notre collègue M. Fourcade n'a pas suffi à faire oublier le doute et le scepticisme de nos collègues membres de la commission des lois.

Les financiers continuent de souffrir d'incertitude, M. Poncelet l'a rappelé. Ils vous apportent, certes, leur soutien politique, ...

M. Raymond Courrière. « Résigné » !

M. Charles Metzinger. ... mais cela ne fera pas changer l'avis de nos concitoyens : 79 p. 100 des Français sont déçus de l'action gouvernementale et 59 p. 100 estiment que cette action profite aux privilégiés ; ...

M. Raymond Courrière. Ils ont raison !

M. Charles Metzinger. ... 51 p. 100 des Français récusent le plan Juppé, et 80 p. 100 estiment que le dialogue social fonctionne mal, ...

M. Raymond Courrière. Il ne fonctionne pas du tout !

M. Charles Metzinger. ... et ce après les débats qui ont agité notre pays en décembre dernier. C'est la preuve que votre réforme ne convient ni sur le fond ni dans la forme. *(Protestations sur les travées du RPR.)*

Quand le Gouvernement se mettra-t-il à l'écoute du pays ? Quand abandonnera-t-il sa belle certitude d'avoir raison contre la majorité des citoyens ? Vous persistez dans vos errements !

Le groupe socialiste ne vous suivra pas ; il votera contre le projet en discussion.

Vous écoutez les marchés financiers avant de vous préoccuper du pouvoir d'achat des Français, et voilà que vous mettez en difficulté ce que les salariés considèrent comme un salaire différé en les privant de la gestion paritaire de la sécurité sociale ! Vous ne pouvez espérer avoir notre soutien.

Puisque la commission des lois vous suit d'un pas résigné, nous, nous voterons contre vous avec enthousiasme, car les scrupules juridiques exprimés par le président de la commission des lois se doublent chez nous de scrupules à l'égard de ceux que la « réforme Juppé » gratifiera d'une sécurité sociale diminuée, alors qu'ils méritent des prestations améliorées. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes, sur celles du groupe communiste républicain et citoyen et sur certaines travées du RDSE.)*

M. Jean-Luc Mélenchon. Tu les as mouchés une bonne fois ! Je pense qu'ils n'y reviendront pas ! *(Rires sur les travées du RPR.)*

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

M. Guy Cabanel. Notre excellent collègue M. Metzinger pardonnera-t-il à un ex-médecin de prendre la parole ?

M. Charles Metzinger. En bon démocrate, oui, mon cher collègue !

M. Guy Cabanel. Merci !

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, troublé par les propos du président de la commission des lois, M. Jacques Larché, je me suis permis d'interroger M. Robert Badinter en aparté sur la nécessité ou non d'une réforme constitutionnelle pour aboutir à cette intervention du Parlement dans l'appréciation de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Il semble bien, d'après ce que l'on m'a dit, qu'à procédure législative nouvelle il fallait une réforme constitutionnelle.

Quoi qu'il en soit, même si cette réforme constitutionnelle n'était pas indispensable, je crois que l'acte que nous allons accomplir méritait d'être solennisé par une véritable réforme constitutionnelle.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Guy Cabanel. En effet, l'importance du projet de loi aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat est évidente pour deux raisons.

D'abord, s'agissant de la forme, nous touchons à deux articles de la Constitution, l'article 34, principalement, et l'article 39, et nous ajoutons un article 47-1.

Mais, plus encore, ce texte est important sur le fond,...

M. Charles Descours. Oui !

M. Guy Cabanel. ... car l'enjeu est essentiel : nous créons une catégorie nouvelle de lois ; nous donnons la possibilité au Parlement de se prononcer sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; ce faisant, en réalité, nous introduisons, c'est vrai – c'est peut-être sur ce point que nous pouvons nous diviser – un partenaire nouveau au niveau de décision pour l'organisation de la sécurité sociale.

L'introduction du Parlement ne sera pas une mesure anodine ou sans lendemain, car, au fil du temps, des difficultés nouvelles pourront apparaître. Si tel est le cas, malgré toutes les mesures déjà prises, le Parlement sera bien obligé de choisir et de trancher et, à partir du moment où il décidera de l'équilibre de la sécurité soicale, il aura une responsabilité pleine et entière sur un domaine considérable de la vie nationale.

Je suis de ceux qui sont favorables à ce projet, je le dis sans gêne. En l'adoptant, nous répondrons au souhait de nombreuses personnes qui ont estimé que la représentation nationale devait contrôler les budgets de l'assurance maladie et des autres régimes obligatoires de base de la protection sociale. Je vous rappelle que leur montant avoisine les 2 000 milliards de francs, dépassant largement celui du budget de la nation.

En réalité, nous assistons aujourd'hui à la fin d'une longue démarche, qui a commencé en 1958 avec l'ordonnance sur la loi de finances pour 1959. Dans cette ordonnance, il était fait référence aux prestations et aux charges sociales.

M. Christian Poncelet. C'est exact !

M. Guy Cabanel. Vous me direz que c'est resté un acte sans lendemain et que le long cheminement des idées a été marqué, ensuite, par de nombreuses tentatives de clarification, venant d'ailleurs de tous les horizons politiques.

M. Christian Poncelet. C'est encore exact !

M. Guy Cabanel. M. Mauroy me permettra d'ailleurs, au passage, de lui poser une question : en 1981, dans votre déclaration de politique générale, n'aviez-vous pas, monsieur le Premier ministre, déjà évoqué ce problème ?

M. Pierre Mauroy. Absolument,...

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* C'était au nom du RPR, pas des socialistes !

M. Pierre Mauroy. ... mais, dans le même temps, j'entendais donner des pouvoirs supplémentaires aux syndicats pour permettre une véritable démocratie sociale.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* C'est pour cela que, depuis 1983, il n'y a plus eu d'élections !

M. Guy Cabanel. J'avais donc bonne mémoire !

C'est pourquoi vous avez souhaité voir publier, en 1983 et 1984, un rapport sur les deux aspects de la sécurité sociale, à savoir son financement et son devenir.

Mais l'habitude a été vite perdue !

Si j'ai fait ce rappel historique, c'est uniquement pour montrer que la démarche d'aujourd'hui n'est pas celle d'une partie de l'opinion publique ou d'une partie des membres de cette assemblée, qu'elle va bien au-delà.

M. Pierre Mauroy. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Cabanel ?

M. Guy Cabanel. Je vous en prie, monsieur Mauroy.

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

M. Pierre Mauroy. Personne ne conteste ici, c'est parfaitement clair, que le budget de la sécurité sociale devient tel, par rapport au budget de la nation, qu'il est tout à fait normal que le Parlement puisse dire son mot et, mieux même, exercer...

M. Christian Poncelet. ... son contrôle !

M. Jean-Pierre Fourcade. Tout à fait !

M. Pierre Mauroy. ... son contrôle, son autorité, et fixer les orientations.

Mais, cela étant fait, je crois que nous devons organiser une véritable démocratie sociale avec l'ensemble des syndicats. C'est ce que nous voulions faire.

M. Christian Poncelet. Et que vous n'avez pas fait !

M. Pierre Mauroy. Le Gouvernement, avec sa tendance à l'étatisation, ne va pas du tout dans le sens qui était le nôtre, c'est-à-dire vers l'établissement d'une véritable démocratie sociale avec les organisations syndicales.

Autrement dit, il y a une petite part commune, mais toute petite, et, sur tout le reste, nous divergeons. *(Applaudissements sur les travées socialistes,)*

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Cabanel.

M. Guy Cabanel. C'est déjà très important, monsieur Mauroy, d'avoir une petite part commune ! *(Sourires.)*

Et peut-être ne faut-il pas désespérer *(Exclamations amusées sur les travées socialistes),* compte tenu du pas qui va être franchi. En effet, l'organisation de la démocratie sociale nouvelle sera peut-être possible à partir de ce que nous allons voter. *(Exclamations sur les mêmes travées.)*

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Exactement !

M. Pierre Mauroy. Nous le ferons quand nous reviendrons au pouvoir !

M. Guy Cabanel. Quoi qu'il en soit, le cheminement s'est poursuivi et, très vite, on s'est heurté à l'obstacle constitutionnel de l'article 34.

Je me souviens que, à la suite de propositions réitérées du président Edgar Faure – à qui j'ai eu l'honneur d'être associé au sein du « Nouveau contrat social » à partir de 1976 – la commission des finances de l'Assemblée nationale a exprimé, en 1979, le vœu d'un vote annuel du Parlement sur le budget social de la nation.

M. Patrice Gélard, *rapporteur.* Tout à fait !

M. Guy Cabanel. Après l'échec de cette tentative, la proposition de loi organique de Michel d'Ornano a été déclarée non conforme par le Conseil constitutionnel en 1987.

On est revenu aux mesures de faible lisibilité avec la loi du 25 juillet 1994, qui reprenait le principe du rapport annuel sur les recettes et sur les dépenses de la sécurité sociale, avec un débat parlementaire non suivi d'un vote. Et quand il n'y a pas de vote, le Parlement n'engage pas sa responsabilité !

Techniquement, une révision de la Constitution s'avérait donc indispensable, à mon sens. Le Conseil constitutionnel, par sa décision de 1987, a conduit à la définition d'une nouvelle catégorie de lois pour répondre aux besoins spécifiques de la sécurité sociale. C'est le concept de la loi de financement qui a été mis au point. Il va maintenant être introduit dans l'article 34 de la Constitution, qui précise le domaine de la loi.

De la même façon, pour ces nouvelles lois, la définition de la procédure applicable au dépôt et aux délais dévolus aux deux assemblées parlementaires conduit à la modification de l'article 39 de la Constitution et à l'ajout d'un article 47-1.

Par-delà l'engagement pris par M. le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale du 15 novembre dernier, de réaliser un plan de réforme de la sécurité sociale, l'urgence d'une intervention en la matière ne peut échapper à personne. Le flux d'argent mis en jeu par notre système de sécurité sociale prend chaque année plus d'ampleur, dépassant désormais le budget de la nation.

Mais le véritable problème réside dans l'inadéquation des recettes et des dépenses, entraînant inexorablement un déficit, qui, cumulé d'année en année, atteint des proportions considérables.

On parle ainsi aujourd'hui de 230 milliards de francs pour les trois dernières années, qui ont été particulièrement difficiles, sans que puisse être attendue une amélioration spontanée de cette situation en l'absence de mesures vigoureuses.

Tout au contraire, les dernières prévisions pour l'année 1996 vont, hélas ! dans le sens d'une aggravation. Or, en dépit de tentatives nombreuses et régulières émanant de tous bords politiques, jusqu'à présent aucune mesure n'a réussi à entraver ce cours catastrophique du budget de notre sécurité sociale.

Il nous faut donc intervenir, rapidement et avec efficacité, pour contrôler le processus de dépenses en tenant compte des prévisions de recettes. Seul l'engagement du Parlement aux côtés des partenaires sociaux et du Gouvernement – c'est ce qui est proposé – devrait permettre de retrouver la maîtrise d'une situation qui, reposant jusqu'ici sur chacun, semble échapper à tous.

Pour ce faire, le Gouvernement et l'Assemblée nationale proposent donc de créer, au profit du Parlement, une nouvelle catégorie de lois permettant aux députés et aux sénateurs de déterminer un équilibre entre les dépenses et les recettes du système de sécurité sociale.

Il faut se féliciter de l'action de l'Assemblée nationale. En effet, au cours de son examen en première lecture, l'Assemblée nationale a apporté quelques modifications importantes aux termes employés dans l'article 1er de la proposition gouvernementale initiale pour définir la nouvelle action législative.

Celle-ci a ainsi été débaptisée pour devenir, au lieu d'une « loi d'équilibre de la sécurité sociale », des « lois de financement de la sécurité sociale ». Par rapport au seul terme d' « équilibre », qui faisait plus particulièrement référence aux ressources, la notion de « financement » présente l'avantage de couvrir plus complètement les deux pôles d'un budget : recettes et dépenses. De son côté, l'emploi du pluriel autorise l'existence de lois rectificatives en cours d'exercice, option qui n'avait pas été retenue dans le texte originel du projet de loi constitutionnelle.

Dans le même esprit, l'Assemblée nationale introduit les « recettes » dans la définition de l'action parlementaire. Cette modification, qui nous est présentée comme simplement rédactionnelle, n'entraînerait aucune conséquence quant aux règles actuellement en vigueur pour la détermination desdites recettes de la sécurité sociale, que le Gouvernement souhaite maintenir. Ce serait donc une garantie donnée aux partenaires sociaux.

Enfin, une disposition prévoit désormais le concours de la Cour des comptes auprès du Parlement et du Gouvernement pour le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Je rappelle qu'il en était déjà ainsi pour les lois de finances, selon l'article 47 de la Constitution.

Ainsi présenté, le texte soumis au Sénat, à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, tend à ouvrir au Parlement la faculté de débattre et de voter des lois, dites de financement, destinées à définir un équilibre financier du système de sécurité sociale par détermination *a priori* des dépenses évaluées en fonction des recettes prévues.

Il ne faut pas cacher l'extrême difficulté du problème. Les dépenses sont bien évaluées et les recettes sont bien prévues, mais les unes et les autres connaissent une très grande variabilité. Il suffit de savoir, par exemple, qu'une épidémie de grippe peut mettre à bas l'évaluation même des dépenses et qu'une croissance subite du chômage mettra à mal les recettes prévues.

C'est dire que, dans ce domaine, il faut beaucoup d'humilité et que de nombreuses adaptations seront sans doute nécessaires. C'est la raison pour laquelle je me réjouis que l'on ait dit « les » lois de financement de la sécurité sociale, car je pense que nous aurons besoin à l'usage de véritables lois rectificatives en cours d'année.

Que penser d'un tel projet, qui survient dans le contexte social particulièrement perturbé que nous venons de connaître ? Après les difficiles événements du mois de décembre, selon certains commentateurs, la réforme de la sécurité sociale envisagée s'est rétrécie comme une peau de chagrin.

Je dirai ainsi à mon collègue M. Metzinger que les médecins ne sont pas aussi satisfaits qu'il semble le penser des premières négociations qui ont eu lieu, et que cela n'a pas été comme les trompettes de Jéricho : les propos des présidents des syndicats médicaux n'ont pas suffi à faire disparaître certaines craintes. Je ne suis donc ni aussi optimiste ni aussi catégorique que lui.

La réforme s'est-elle donc rétrécie ?

Je constate aujourd'hui que, malgré l'opposition que peut susciter parmi les partenaires sociaux, à mon avis à tort, le dispositif qui est attendu depuis vingt ans par de nombreuses personnes va voir le jour. A l'évidence, la responsabilité ainsi attribuée au Parlement rendra la tâche de ce dernier particulièrement lourde, tout spécialement pour l'avenir.

Il est en effet demandé aux députés et aux sénateurs de réussir là où des années de gestion mal contrôlée n'ont pu parvenir qu'à creuser un trou budgétaire qui est devenu, il est vrai, incompatible avec une saine gestion des finances publiques et qui menace la survie de notre système de protection sociale.

Or, quels moyens sont attribués par le texte qui nous est soumis pour opérer ce redressement tant attendu ? Ils ne consistent qu'à fixer des objectifs de dépenses, au vu d'estimations de recettes, sans que celles-ci puissent être déterminées par d'autres moyens que ceux qui sont actuellement en vigueur. Autrement dit, il est demandé au Parlement de prendre des mesures de redressement budgétaire par sa seule action sur les objectifs de dépenses et sans que lui soit attribuée une réelle compétence en matière de recettes ! Cet aspect, à lui seul, introduit un doute quant à la capacité de parvenir à réaliser l'équilibre demandé.

Et que dire des objectifs de dépenses ? Des précisions sont nécessaires. S'agirait-il d'un cadre d'action parlementaire dépourvu de toute contrainte normative ? Je ne veux pas revenir sur le débat relatif à la normativité du texte ; il a été très bien traité par l'excellent rapporteur de la commission des lois. Toutefois, si le caractère de la normativité paraît aléatoire au départ, il faut espérer qu'il se renforcera au fil du temps, avec l'expérience.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux.* C'est, si je puis dire, étudié pour !

M. Guy Cabanel. Ne dit-on pas que « le Parlement ne déterminera que des buts qu'il est souhaitable d'atteindre » ? La question se pose donc avec acuité de savoir quel véritable effet attendre d'une intervention parlementaire apparemment modeste.

Le Gouvernement, conscient des limites du texte proposé, a introduit une disposition lui permettant de pallier à l'issue d'un délai de cinquante jours, l'éventuelle carence du Parlement par une action équivalente sous forme d'ordonnances. Cette disposition tend à souligner la nécessité d'une intervention sans retard en ce domaine, qu'elle soit d'origine parlementaire ou gouvernementale.

Il est également intéressant de faire référence au contenu du projet de loi organique prévu à l'article 1er du texte dont le Sénat est saisi aujourd'hui. Dans un document préparatoire qui a circulé sans être véritablement diffusé auprès des parlementaires, l'article L.O.1 prévoit notamment que la loi « comporte, le cas échéant, toutes dispositions législatives nécessaires à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. » Cette mesure élargirait le champ de l'action parlementaire. Cela permet de penser que les mesures qui seront ainsi prises ne seraient pas dépourvues de réelle portée juridique.

Cet article est d'ailleurs à rapprocher de l'article L.O.7 de cet avant-projet de loi organique, qui dispose que « les amendements parlementaires au projet de loi de financement ne peuvent être présentés que s'ils sont accompagnés des mesures législatives permettant leur mise en œuvre effective ». Cette dernière disposition, sans doute inspirée de l'article 40 de la Constitution, soulève une difficulté.

Il convient en effet d'envisager les répercussions sur le budget de l'Etat de modifications significatives des dépenses de sécurité sociale.

En d'autres termes, comment concilier le vote de la loi de finances initiale et celui de la loi de financement de la sécurité sociale dès lors que cette dernière peut avoir un impact direct ou indirect sur le budget de l'Etat ? Le calendrier parlementaire pour l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale va être difficile à élaborer pour mettre en œuvre une politique réellement efficace de rééquilibrage des comptes de la sécurité sociale.

Cette discussion est sans doute prématurée, mais elle mérite d'être ouverte lors du débat sur le projet de loi organique d'application de la réforme constitutionnelle.

Il me semble que le Sénat est en présence d'un texte nécessaire. Sera-t-il suffisant pour mettre un terme à un déficit creusé depuis si longtemps ? C'est ce que l'avenir révélera. Je souhaite que le Parlement mette toute son énergie à participer avec efficacité à la guérison des maux chroniques financiers dont souffre la sécurité sociale.

Je n'ai pas changé d'avis depuis 1977 et je confirme ce que j'ai écrit dans un livre consacré à l'avenir de l'assurance maladie. Je suis persuadé qu'à partir du moment où le Parlement votera les lois de financement, sa responsabilité sera totalement engagée. Il lui appartiendra alors, en cas de persistance du déséquilibre financier, malgré la création de la caisse d'amortissement de la dette sociale, de proposer de nouvelles réformes structurelles, peut-être plus douloureuses.

Pour l'heure, je garde confiance en l'efficacité du dispositif du plan gouvernemental, ordonnances et réforme constitutionnelle. Apportant une solide « prothèse financière », il devrait suffire à préserver notre système de santé et permettre la naissance du régime universel d'assurance maladie répondant aux défis du temps présent qui ont pour nom chômage et exclusion.

Je rappelle que, en 1945, l'objectif des pères fondateurs de la sécurité sociale était la création de ce régime universel d'assurance maladie. C'est pourquoi, avec la majorité des membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, je voterai le texte de la réforme constitutionnelle tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

(M. Paul Girod remplace M. Michel Dreyfus-Schmidt au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. PAUL GIROD
vice-président

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

M. Charles Descours. En présentant la révision constitutionnelle, M. le Premier ministre n'a pas hésité à la présenter comme la clef de voûte de la réforme, et plusieurs de nos collègues ont repris cette expression.

Nous avons cependant entendu des commentaires dubitatifs ou réservés, voire carrément hostiles, et certains n'ont pas hésité à parler d'un « rapt sur la sécurité sociale ». Pourtant, aucune mesure n'apparaît plus légitime et pertinente depuis l'apparition de la grave crise que traverse notre système de protection sociale.

Ce n'est pas un « rapt ». En effet, il s'agit non pas d'un « magot » à défendre contre tel ou tel, mais d'un bien commun qui appartient à toute la nation et qui constitue l'une des plus belles réalisations de la société française, d'un bien auquel chacun de nos concitoyens est à juste titre attaché.

Que le Parlement devienne un lieu de débat sur la sécurité sociale a été demandé par tous depuis très longtemps. Ainsi que M. Cabanel vient de le préciser, M. Mauroy lui-même, dans son discours d'investiture en 1981, avait souhaité que le Parlement intervienne en la matière.

Je crois donc que, depuis vingt ans, l'intervention du Parlement a été souhaitée par tous les groupes qui le composent.

Si ce rôle apparaît encore plus nécessaire aujourd'hui, c'est bien sûr en raison non seulement de l'importance considérable des sommes, que M. Fourcade vient de rappeler, mais aussi de leur nature, qui a changé. Actuellement, les contributions publiques allant à la protection sociale – Etat, collectivités locales, impôts et taxes affectés – représentent en effet le quart des ressources sociales.

Lorsque la représentation nationale se saisit d'un tel problème, il ne s'agit en aucun cas, me semble-t-il, d'une étatisation, car il est bien dans son rôle de surveiller des dépenses financées par des ressources versées par nos concitoyens.

Notre collègue M. Metzinger nous a accusés d'étatiser pour privatiser.

M. Charles Descours. On accuse parfois le Gouvernement de manque de lisibilité. Mais comment peut-on expliquer à nos concitoyens que le Gouvernement va étatiser pour privatiser ?

Mme Michelle Demessine. Si vous n'avez pas compris, je peux vous l'expliquer !

M. Charles Descours. Ces deux termes sont antithétiques ! A moins que privatiser de grandes entreprises ne revienne à les étatiser !

Quoi qu'il en soit, on ne peut tenir un discours à propos de Pechiney et un autre pour la sécurité sociale !

La privatisation est une chose, l'étatisation en est une autre.

Quels sont les ressources de la sécurité sociale aujourd'hui ?

L'avènement de la CSG – à laquelle le groupe communiste s'était opposé à l'époque mais qui n'émanait pas d'un gouvernement que je soutenais – puis son augmentation, la prise en charge des cotisations familiales par le budget de l'Etat, le futur transfert des cotisations d'assurance maladie sur la CSG ou la création du fonds de solidarité vieillesse sont des ressources d'une autre nature pour la sécurité sociale. Elles ne constituent pas un salaire différé comme il a été dit.

La montée en charge de telles ressources justifie en elle-même l'intervention du Parlement.

On a accusé le Gouvernement de faire preuve de précipitation.

De grâce ! On a bien vu – M. Cabanel vient de le rappeler – que, depuis vingt ans, tout le monde a souhaité l'intervention du Parlement dans cette discussion sur la sécurité sociale.

De plus, tout figurait déjà dans le livre blanc paru sous le gouvernement de M. Rocard. Si ce livre blanc n'a pas été mis en application, c'est tout simplement que le gouvernement de l'époque a manqué de courage politique ; pourtant, toutes les réformes y figuraient. Il fallait les faire. Mais ce n'est pas nous qui, à l'époque, l'avions commandé !

Compte tenu de ce changement de nature d'une grande partie des ressources de la sécurité sociale, je veux défendre l'idée que la représentation nationale doit se saisir de cette question. Si les dépenses de protection sociale s'élevaient environ au quart du revenu disponible brut des ménages en 1965, elles en représentent actuellement la moitié.

Ce qui constitue la réalité quotidienne de nos concitoyens nous concerne tout aussi directement, nous qui sommes leurs représentants au Parlement. J'en suis d'autant plus convaincu qu'en 1994 j'avais été l'auteur, au nom de la commission des affaires sociales, d'un rapport et d'une proposition de loi organique sur l'avenir de la protection sociale et la place du Parlement dans sa définition.

Je rappelais alors que notre système de sécurité sociale était arrivé à un tournant de son histoire et que des réformes d'envergure étaient indispensables pour en préserver les acquis essentiels. J'avais procédé à cette occasion à de nombreuses auditions, comme l'a fait la commission des affaires sociales avant l'examen du projet de loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Nous avions, dans les deux cas, auditionné les partenaires sociaux, les responsables des régimes, des services administratifs concernés et diverses personnalités spécialisées dans les questions sociales.

La conclusion à laquelle nous étions parvenus alors, et qui est encore la nôtre aujourd'hui, est que le Parlement, dont le rôle était jusqu'à présent très limité, doit pouvoir procéder à l'examen annuel d'un projet de loi relatif à la sécurité sociale présentant les ressources des régimes obligatoires de base et comportant les voies et moyens qui assurent leur équilibre financier.

Il est vrai que la procédure budgétaire classique ne permet pas un examen d'ensemble des ressources publiques affectées à la sécurité sociale, car celles-ci sont dispersées dans différents fascicules et noyées dans la masse du budget de chaque ministère dont elles relèvent. De surcroît, l'évolution de ces crédits résulte souvent de décisions totalement extérieures au budget.

Je défie quiconque, peut-être même M. Marmot, de nous donner l'ordre de grandeur des subventions d'équilibre versées à certains régimes. Le transfert de régime à régime, que l'on estime *grosso modo* à 90 milliards de francs, n'est acté ni par la Commission des comptes de la sécurité sociale ni par le Parlement. Il fallait par conséquent faire quelque chose.

Je prendrai comme exemple le budget annexe des prestations sociales agricoles, le BAPSA, qui est soumis à l'appréciation et à l'examen approfondi du Parlement.

La création de budgets annexes est cependant, en vertu de la loi organique du 2 janvier 1959, réservée aux « opérations financières de services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix ». Cela ne correspond absolument pas à la définition des régimes de sécurité sociale, et on comprend bien, dans ces conditions, que le BAPSA soit resté un exemple unique, quasiment une curiosité, même si les rapporteurs du BAPSA font aujourd'hui figure de précurseurs.

J'avais donc proposé en 1994 que le Parlement soit saisi chaque année d'un projet de loi relatif à la sécurité sociale et déterminant les conditions de l'équilibre financier annuel des régimes obligatoires de base de

sécurité sociale, compte tenu des objectifs que ce texte aurait définis. Ce projet de loi aurait été accompagné d'annexes ou de rapports.

Vous constaterez que nos conclusions étaient proches, monsieur le garde des sceaux, et j'indiquais déjà : « Il est indispensable que le pays se fixe des objectifs à moyen ou à long terme avec une union d'ensemble pour sortir de cette gestion à vue, qui, notamment en matière d'assurance maladie, conduit à des gaspillages et à des inégalités. »

Il était donc clair, dans notre esprit et dans celui de la commission des affaires sociales, que le débat annuel au Parlement institué par la loi du 25 juillet 1994 ne devait être qu'une étape.

J'avais jugé préférable, à l'époque, de faire l'économie d'une révision constitutionnelle, préférant la voie beaucoup plus simple, et surtout beaucoup plus souple, de la loi organique. Je ne veux pas me mêler de ce débat, dans lequel des hommes infiniment plus éminents que moi se sont engagés, car, pour ce qui concerne la forme, mon cher collègue de la commission des lois, veuillez m'excuser, je n'ai aucune compétence pour savoir s'il faut passer par la procédure de la révision constitutionnelle ou par celle de la loi organique.

Je voudrais plutôt discuter du fond.

Je constate que le Gouvernement a choisi la solennisation de la révision constitutionnelle et je m'en réjouis, car je crois que, sur le fond, c'est-à-dire le rôle accru du Parlement, c'est bien cela qui est important ; nous sommes fondamentalement d'accord.

Je rassure ceux qui se demandent si nos assemblées pourront intervenir de manière autonome et approfondie sur les données relatives à la sécurité sociale. Nous avons aujourd'hui une meilleure connaissance des comptes de la sécurité sociale. Voilà dix ans que je siège à la commission des comptes : j'ai constaté une amélioration prodigieuse de la lisibilité des comptes que nous fournit le secrétaire général de cette commission, s'appuyant sur les services de l'Etat.

Grâce à ces avis et à ceux des autres instances évoquées tout à l'heure par M. Fourcade, nous sommes vraiment capables d'exercer nos responsabilités dans ce domaine.

Il est donc bon que le Parlement soit la première instance à se prononcer sur les orientations de l'année suivante.

Je situerai les problèmes de fond par rapport au calendrier, qui a donné lieu à de nombreuses discussions, monsieur le garde des sceaux.

Notre rapporteur a apporté des précisions utiles. Je comprends bien les craintes de certains sur un possible téléscopage, évoqué d'ailleurs par M. Poncelet. Toutefois, si le Gouvernement tient ses engagements, et il y a intérêt, quant aux dates de dépôt des textes concernés, ce risque est minime.

Je rappelle que la commission des affaires sociales souhaite être saisie au fond pour l'examen de ce texte, car il ne s'agit pas d'une discussion purement comptable, contrairement à ce qu'ont dit certains orateurs. En effet, le Parlement doit discuter des objectifs de recettes et de dépenses, non pas pour se substituer aux partenaires sociaux en les desaississant de leurs responsabilités, ce que nous ne voulons pas faire, mais pour définir des politiques relatives à la santé, à la famille et aux retraites. Voilà pourquoi la commission des affaires sociales devrait se saisir de ce projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Les partenaires sociaux ont leur rôle à jouer, auquel nous sommes attachés. Nous les côtoyons, et moi-même, en tant que rapporteur du budget de la sécurité sociale, je les rencontre depuis très longtemps et plusieurs fois par an. Ce texte permettra au contraire une clarification des responsabilités.

Aujourd'hui, le paritarisme n'est que de façade, je voudrais que tout le monde en soit conscient. En effet, lorsqu'il y a des décisions désagréables, difficiles à prendre, par exemple l'augmentation des cotisations, les partenaires sociaux, ils en sont aussi conscients, se tournent vers l'Etat. Les textes les y obligent d'ailleurs souvent. Je leur ai dit plusieurs fois que s'ils ne voulaient pas que le Gouvernement ou le Parlement aient plus de pouvoirs, il leur fallait adopter la même démarche que pour les ASSEDIC, l'UNEDIC, organismes au sein desquels le paritarisme fonctionne bien. Une telle absence de clarté gêne le fonctionnement de la sécurité sociale, fonctionnement qui n'est même plus possible aujourd'hui étant donné les conditions auxquelles nous sommes arrivés.

Je l'affirme donc une nouvelle fois, le fait que nous souhaitions l'intervention du Parlement dans la discussion du budget de la sécurité sociale ne signifie en aucun cas que nous voulions revenir sur la gestion paritaire des caisses.

Il s'agit de parvenir à un paritarisme non pas affiché, dans lequel l'Etat intervient sans ligne directrice ni cohérence, ce qui est le cas actuellement, mais à un paritarisme effectif, efficace, permettant d'avoir l'initiative sur les moyens à mettre en place et de rendre compte des résultats attendus. C'est ainsi, je crois, que l'on mettra fin au « pilotage à vue ».

Je participais, voilà quelques mois, à un déjeuner débat consacré à la sécurité sociale, que les organisateurs avaient intitulé : « Sécurité sociale : y a-t-il un pilote dans l'avion ? » C'est parce que je souhaite, pour la sécurité sociale, qu'il y ait un pilote dans l'avion qu'avec mes amis je voterai le projet de loi constitutionnelle présenté par le Gouvernement. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE)*

Mme Hélène Luc. Les salariés ne seraient-ils pas de bons pilotes ?

M. Jean-Luc Mélenchon. Je ne monterais pas dans un avion mené par un pilote pareil !

M. Charles Descours. Si ce projet avait été proposé par M. Mauroy, vous l'auriez voté ! *(Protestations sur les travées socialistes.)*

M. Jean-Luc Mélenchon. Même quand c'était bien, vous, vous votiez contre !

M. Jean-Pierre Fourcade. Nous, nous avons voté la loi Teulade.

M. Charles Descours. J'en étais le rapporteur.

M. Jean-Luc Mélenchon. Vous avez aussi voté le RDS !

M. le président. La parole est à Mme Borvo.

Mme Nicole Borvo. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous ne pouvons débattre du projet de loi portant révision constitutionnelle afin de permettre à la représentation nationale de voter des lois de financement de la sécurité sociale sans évoquer le fait qu'il est inspiré de la logique européenne actuelle, dont le mouvement social vient de démontrer qu'elle est contestée en profondeur par nos concitoyens.

On tend en effet à faire admettre, et c'est là le sens des ordonnances d'ores et déjà présentées, la nécessité de la réduction du déficit de la protection sociale au travers de nouvelles ponctions sur les salaires et les retraites et d'une réduction corrélative des prestations fournies.

Le dispositif mis en place est assez précis : instauration du RDS, qui fait d'ailleurs double emploi avec une part de la CSG, définition d'une assiette plus large pour cette nouvelle contribution préparant une refonte de la CSG, dont l'objectif est de poursuivre le mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale.

S'ajoute une hausse sensible des cotisations maladie pesant sur les retraites et une réduction, dès cette année, de certaines prestations, dont l'allocation pour les jeunes enfants.

Le débat, qui pourrait apparaître franco-français, a en fait une portée européenne. Toute la logique du plan dit « plan Juppé » correspond en effet, dans son essence, dans ses fondements, à des orientations qui découlent du traité de Maastricht et de ses aspects principaux : refonte de nos prélèvements obligatoires, critères de convergence et monnaie unique.

On sait que le traité sur l'union économique et monétaire européenne tend à définir la dette publique sous la triple origine de la dette de l'Etat, de celle des collectivités locales et de celle de la protection sociale.

Notre histoire parlementaire récente l'a illustré, la volonté de se conformer aux critères de convergence marque pour une part imposante les textes soumis à la représentation nationale.

La loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques, les quatre dernières lois de finances, la validation, au sein de la plus récente d'entre elles, d'un pacte de stabilisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales, concourent à placer notre pays dans la perspective de la monnaie unique.

Le projet de loi constitutionnelle dont nous débattons et la loi de financement de la sécurité sociale qui en découlerait constituent un nouvel élément important du contrôle par les autorités de Bruxelles de l'économie de la France.

Or, dans notre pays, le financement de la protection sociale présente un caractère exceptionnel. D'autres pays ont largement opté pour la fiscalisation, qui recouvre tantôt les formes de la retenue à la source, tantôt celles de la fiscalité indirecte, au travers notamment de taux plus élevés de la taxe sur la valeur ajoutée.

Mais, à chaque fois, et de plus en plus à l'occasion de la construction européenne, l'effort tend surtout à réduire le niveau des prestations servies – c'est vrai partout – pour ouvrir le champ à la couverture complémentaire des risques au secteur assurentiel privé.

Le « séduisant » régime universel de protection sociale que l'on nous promet ouvre la porte à la retraite par capitalisation, aux fonds de pension, à l'épargne santé gérée par les compagnies d'assurance, au système de bonus-malus sanitaire et social. C'est vrai ici, c'est vrai ailleurs.

Il s'oppose surtout à l'essence même de notre système original de protection sociale, c'est-à-dire la solidarité entre les actifs et les inactifs, entre les malades et les bien-portants, entre les générations.

Il substitue à cette solidarité la logique de l'assistanat.

On comprend, dès lors, que le mouvement social de cet automne ait refusé cette logique. Ce qu'il refuse, en fait, c'est une Europe, certes sans frontières pour les mouvements de capitaux, mais dure, de plus en plus dure, pour les travailleurs salariés, pour les exclus, les privés d'emploi.

L'Europe financière imposée par le traité de Maastricht n'a pas grand-chose à voir avec l'Europe sociale dont les discours de campagne électorale sont friands.

Aujourd'hui, l'Europe dite sociale est caractérisée par un chômage massif des jeunes et des femmes, par la précarisation forcenée des conditions de travail, par la pression sur les salaires tant du secteur privé que du secteur public, ainsi que par la remise en cause de la protection sociale.

Le Gouvernement devrait s'interroger sur les raisons profondes des inquiétudes de notre peuple. Des régions entières qui ont manifesté avec le plus de vigueur contre le plan Juppé avaient, pour certaines, largement voté « oui » à Maastricht.

Il y a effectivement une urgence sociale à fonder le financement de la protection sociale sur la création d'emplois, sur la hausse des salaires, la taxation des revenus financiers, des particuliers comme des entreprises – aujourd'hui à peine touchés – non seulement pour en assurer l'équilibre, mais aussi pour permettre de répondre aux besoins collectifs qui s'expriment de tous côtés.

L'équilibre de la sécurité sociale, conçu à la lumière des oracles maastrichtiens, est aujourd'hui porteur d'inégalité et d'insécurité sociale.

Nous refusons ce choix et y opposons celui de notre peuple, exprimé avec force cet automne.

C'est la raison pour laquelle les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen voteront contre le projet de loi constitutionnelle. Nous refusons le diktat annoncé par le gouverneur de la Bundesbank, qui déclarait il y a deux jours à Davos : « Les hommes politiques doivent comprendre qu'ils sont désormais sous le contrôle des marchés financiers et non plus seulement des débats nationaux. » Cette atteinte à la souveraineté nationale est inadmissible !

J'annonce dès à présent que notre groupe déposera deux amendements importants visant, l'un, à rendre obligatoire la procédure référendaire avant le passage à la monnaie unique, l'autre, à expurger de notre Constitution toute référence à l'union économique et monétaire. *(Aplaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.)*

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

M. Robert Badinter. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, assurément ce n'est plus l'heure de l'enthousiasme.

Mon intervention ne concernera que les questions d'ordre constitutionnel que suscite le projet de loi, et elle ne sont pas mineures !

Mon propos peut se résumer en deux mots : la révision constitutionnelle que vous nous proposez n'est ni nécessaire, ni satisfaisante.

S'agissant des objectifs que le Gouvernement déclare être les siens, il n'était pas indispensable d'user de la procédure solennelle de la révision de la Constitution. Pour en justifier la nécessité, on invoque souvent la décision du Conseil constitutionnel du 7 janvier 1988 – que je crois bien connaître – censurant la proposition de loi de Michel d'Ornano votée par le Parlement.

C'est méconnaître absolument la portée de cette décision. En effet, si le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi votée non conforme à la Constitution, c'est

simplement parce qu'elle créait une procédure législative nouvelle et que pareille compétence ne peut relever que du pouvoir constituant et non pas de la loi organique.

C'est donc seulement parce que vous avez voulu, dans votre projet, soumettre les lois dites « de financement de la sécurité sociale » à une procédure législative nouvelle et particulière, calquée, pour l'essentiel, sur les lois de finances, que vous vous êtes obligés à passer par une révision constitutionnelle. Ici, c'est la forme qui a commandé le choix de la révision constitutionnelle.

Il est vrai que, depuis le début de la législature, cette voie, majestueuse en théorie, que l'on ne devrait emprunter qu'avec la plus grande réserve, tant il convient de laisser à la Constitution son caractère de pacte fondateur, vous l'avez transformée en sentier battu. Quatre révisions constitutionnelles sont intervenues en moins de quatre ans : voilà qui aurait fait frémir les grands Républicains sans parler des Américains. Je me souviens qu'en 1987 on avait tenu à souligner qu'ils n'avaient eu que vingt et une révisions en deux siècles. Permettez-moi de dire que l'axiome de Montesquieu, selon lequel il ne faut toucher que d'une main tremblante aux lois essentielles, ne rencontre guère d'échos dans la majorité actuelle. La main du Gouvernement est leste, et je vois poindre le syndrome de ce que l'on pourrait appeler le « harcèlement constitutionnel ». *(Sourires.)*

Pour votre justification, vous déclarez alors qu'une procédure législative particulière s'impose parce qu'il s'agirait de lois d'une nature nouvelle. Si on les compare aux lois de finances, dont elles portent le nom à la dernière syllabe près, on constate qu'elles ne sont ni tout à fait les mêmes ni tout à fait autres.

Mais si l'on considère qu'il s'agit de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel de la sécurité sociale et de fixer, en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes, on est obligé d'admettre, me semble-t-il, qu'il n'était nul besoin d'une procédure autre que celle qui est déjà définie dans la Constitution pour le vote des lois ordinaires.

Rien ne commande que, selon ce qui est prévu à l'article 2, les projets de loi soient soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, comme c'est le cas pour les lois de finances. Notre procédure parlementaire, ai-je besoin de le rappeler ? respecte le principe du bicaméralisme, sauf exception justifiée par la primauté de l'Assemblée nationale, comme c'est le cas évidemment en matière budgétaire. Or, puisqu'il ne peut être question, selon vous, d'une loi de finances sociale, on ne se trouve pas dans ce cas-là. Puisque le Gouvernement n'a cessé d'affirmer qu'il n'entendait pas transformer la nature de notre système de sécurité sociale, ni faire voter par le Parlement, à l'exemple de la Grande-Bretagne, le budget social de la nation, la procédure législative ordinaire suffisait.

Le Sénat, notamment sa commission des affaires sociales, aurait pu aisément entreprendre en premier lieu l'examen du projet de loi de financement tandis que l'Assemblée nationale engageait l'examen du projet de loi de finances. Je n'ai pas besoin de rappeler que le Gouvernement a toujours la maîtrise de l'ordre du jour de chaque assemblée !

Tout aussi inappropriée est l'inscription dans la Constitution de délais très brefs – trop brefs, je le crains – assignés au Parlement : vingt jours après le dépôt du projet de loi pour l'Assemblée nationale, quinze jours pour le Sénat. Mesurant le volume et la complexité du rapport et des documents qui seront soumis aux assemblées, je crains qu'il ne soit bien difficile de suivre un tel train et d'examiner avec toute la précision nécessaire les données présentées et les questions soulevées. Mieux aurait valu ne point insérer dans la Constitution les dispositions aussi précises d'un calendrier aussi contraignant. Nous ne sommes pas en la matière soumis aux impératifs budgétaires. Pourquoi imposer au Parlement, en particulier au Sénat, un tel corset de fer ? A moins que ces délais ne soient inspirés par le dessein inavoué de réduire, grâce aux contraintes du calendrier, l'acuité et le sérieux du contrôle parlementaire ou de recourir, autant que faire se peut, à la procédure des ordonnances pour mettre en œuvre les dispositions du projet. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Inutile donc dans sa dimension constitutionnelle, votre projet de loi constitutionnelle, dès l'instant où vous l'avez voulu tel, est aussi porteur de confusion, voire de contradictions.

La première et la plus saisissante pour moi est celle qui touche à la hiérarchie des normes, principe fondamental, chacun le sait, de l'Etat de droit.

A propos des normes, à quelle floraison d'adjectifs avons-nous assisté : du spécifique au différé, en passant par le diffus et l'aléatoire...

J'avoue que c'est pour ne pas être en reste dans ce concours qui me rappelait d'autres temps et qui transformait l'austère commission des lois en ruelle de la chambre bleue d'Arthénice, chère aux précieuses, que j'ai moi-même avancé, à fins de conciliation et d'humour, le terme de « normativité indéterminée », qui n'avait pas plus de valeur que les autres ! *(Sourires sur les travées socialistes.)*

Laissons là, je vous en prie, ces adjectifs, qu'un bon auteur qualifiait justement d'« acnée du style ».

Les choses sont plus simples.

Les lois de financement seront, à en juger par l'avant-projet de loi organique, déjà dépassées d'ailleurs, que le garde des sceaux a eu la bonté de nous communiquer *in extremis,* des lois qui comporteront divers ordres de dispositions.

Les premières seront des dispositions d'approbation des politiques de protection sociale : il s'agit d'organiser un débat avec vote sur l'action du Gouvernement dans ce domaine. Rien de plus politique et de moins normatif.

Puis, la loi déterminera « les voies et moyens de l'équilibre financier prévisionnel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ». A cette fin, en matière d'assurance maladie, elle fixera, au regard des recettes prévisibles, un objectif d'évolution des dépenses. Mais, puisque cet objectif d'évolution ne peut pas constituer un plafond limitatif de dépenses, il s'agit bien de lois de caractère prévisionnel dépourvues de valeur normative, à l'instar des lois de programme.

Ainsi, puisqu'il ne s'agit pas d'une loi de budget social, c'est-à-dire d'une loi fixant un plafond obligatoire de dépenses et déterminant de façon impérative les recettes nécessaires à leur couverture, pourquoi s'obliger à voter une loi annuelle de financement, à l'image de la loi de finances, et non pas envisager la possibilité que la loi de financement puisse avoir un caractère pluriannuel, comme c'est le cas pour les lois de programme ?

J'ai d'ailleurs noté que l'avant-projet de loi organique, dans sa version première, énonce que, « en matière de politique de santé, les orientations et les objectifs » – c'est-à-dire le cœur de la loi – « sont présentés dans un cadre pluriannuel ».

Surtout s'il s'agit seulement de déterminer des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes sans limitation globale de nature contraignante, pourquoi le texte, dans son article 3, prévoit-il le recours éventuel aux ordonnances ? S'agissant de dispositions prévisionnelles sans valeur obligatoire, fait défaut la justification de l'article 47, paragraphe 4, de la Constitution, qui prévoit ce recours en matière budgétaire au cas où le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours sur le projet de loi de finances.

Puisque l'on nous dit que les lois de financement ne seront pas des lois de budget social, pourquoi dessaisir le Parlement après cinquante jours et recourir à la procédure des ordonnances ?

En vérité, on a le sentiment, à lire de très près votre projet, que ce que vous entendez instaurer, c'est bien la procédure d'une loi de finances sociales qui n'ose pas dire son nom mais qui, dans quelques années, par simple modification de la loi organique et sans recourir à une nouvelle révision constitutionnelle, pourra être mise en place, réalisant ainsi l'étatisation du régime de base de la sécurité sociale qui se dessine en filigrane dans le projet actuel.

Enfin, comment ne relèverais-je pas la disposition si critiquable de l'article 1er du projet concernant la loi organique à venir ?

Le projet de loi constitutionnelle prévoit, en effet, que « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu des prévisions de recettes, fixent les objectifs de dépenses dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

Or, au regard de la hiérarchie des normes que j'évoquais, s'il est justifié qu'une loi organique vienne préciser ou vienne compléter les dispositions d'une loi constitutionnelle, comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, le pouvoir d'apporter des réserves à une disposition constitutionnelle ne saurait être reconnu ni délégué au législateur organique.

La loi organique ne peut, à la faveur de réserves dont la portée et le domaine ne sont pas précisés, modifier ou réduire la portée d'une loi constitutionnelle, et cela pour une raison simple mais essentielle : l'admettre, ce serait reconnaître à la norme législative, norme s'exerçant sous la forme d'une loi organique, une valeur identique à la norme constitutionnelle. Ainsi, à la hiérarchie des normes, on substituerait la confusion des normes.

On me rappellera le précédent de l'article 34 de la Constitution, qui a prévu, en matière de lois de finances – et je suis persuadé que c'est là que vous avez puisé votre inspiration – un tel renvoi à la loi organique. Mais je vous invite à vous référer aux travaux du comité consultatif constitutionnel : ils montrent que cette disposition ne peut s'expliquer qu'à la lumière de deux considérations.

D'abord, les rédacteurs de la Constitution de 1958 pouvaient s'appuyer sur le décret du 19 juin 1956, qui, lui, avait déjà fixé les réserves en matière de vote de lois de finances. Or nous n'avons rien de tel ici. Il s'agit, je le rappelle, d'une construction juridique nouvelle.

Mais, surtout, en 1958, la notion de contrôle de constitutionnalité, en France, était encore dans les limbes.

Or, en habilitant le législateur organique à apporter toutes réserves à la loi constitutionnelle, vous restreignez le champ du contrôle de constitutionnalité. Comment peut-on apprécier la conformité de la loi organique aux dispositions constitutionnelles en matière de loi de financement si le législateur organique est autorisé par la Constitution à formuler des réserves à l'encontre de la loi constitutionnelle ?

Par des lois organiques successives, le législateur pourra ainsi, sous forme de réserves, modifier le contenu de la loi constitutionnelle. Et je puis vous dire ce qui adviendra : ce sera le Conseil constitutionnel lui-même qui sera alors appelé à définir le champ de ces réserves. Et l'on viendra, après cela, dénoncer le gouvernement des juges !

Pour remédier à cette confusion, nous défendrons les amendements nécessaires. Je suis convaincu que votre majorité les refusera, non pour des raisons juridiques, mais parce que le Premier ministre, qui a dû reculer sur tant de points de son plan d'origine depuis qu'il l'a annoncé de façon si fracassante à l'Assemblée nationale, veut montrer, par une révision conduite au pas de charge, qu'au Parlement au moins, sinon dans la société civile, voire dans la rue, tous se plient à sa volonté souveraine. Et c'est là le véritable motif politique de cette révision constitutionnelle !

Car c'est à une bien singulière démarche que nous assistons.

J'ai déjà rappelé combien il était fâcheux que la loi fondamentale de la République fût remise ainsi en chantier aussi fréquemment. J'ai dit pourquoi le projet qui nous est soumis me paraissait relever d'arrière-pensées politiques plus que de la nécessité juridique.

Mais qu'on nous évite au moins une précipitation malvenue quand il s'agit de révision constitutionnelle !

Devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, son président, M. Mazeaud, a déclaré : « Nous sommes saisis d'une révision constitutionnelle elliptique, conditionnée par une loi organique à venir dont nous savons peu de choses et destinée à mettre en œuvre une future ordonnance sur la maîtrise médicalisée dont nous ignorons tout. C'est assez dire que la discussion ne s'engage pas dans les meilleures conditions... »

Pour ma part, j'aurais souhaité que, à propos de ce projet de révision constitutionnelle, nous puissions sereinement procéder, au sein des diverses commissions, à des auditions de personnalités compétentes : représentants des syndicats, experts éminents en matière de sécurité sociale – il n'en manque pas ! – constitutionnalistes, tels le doyen Vedel ou le professeur Loïc Philip, qui se sont beaucoup intéressés à ces questions et qui nous auraient éclairés, eux, sur l'absence de nécessité et sur la portée réelle des dispositions constitutionnelles qui nous sont proposées.

Aucune urgence ne commandait la précipitation de la procédure de révision : c'est seulement à l'automne que le Parlement aura à connaître, pour la première fois, d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le temps ne faisait donc pas défaut.

Mais non ! Dès le début, le calendrier était déjà arrêté. En ouvrant la discussion, nous savions que rendez-vous avait été pris au Congrès le 19 février pour voter la révision constitutionnelle.

Et si l'Assemblée nationale a, elle, modifié sensiblement le projet, vous, mesdames, messieurs de la majorité sénatoriale, êtes conviés à le voter sans y changer une virgule. Votre pouvoir constituant est pourtant identique à celui de l'Assemblée nationale.

Mais le temps presse, n'est-ce pas ? Vous devrez donc vous soumettre, sans apporter la moindre adjonction ou amélioration au texte qui vous est proposé, afin que ne soit surtout pas différée, fût-ce le temps d'une navette,

l'adoption du texte, si forte est la volonté du Gouvernement d'afficher au moins ce bulletin de victoire-là !

Ce n'est pas, me semble-t-il, la meilleure façon de légiférer, en quelque matière que ce soit, et surtout en matière constitutionnelle.

Mais il s'agit moins pour le Gouvernement de convaincre que d'affirmer sa volonté. La révision constitutionnelle est une nouvelle illustration d'une singulière méthode : peu de consultation, guère de concertation, point d'explication, mais une précipitation et une impréparation qui suscitent inévitablement la confusion, voire le rejet.

S'agissant du Parlement, le Gouvernement considère sans doute la majorité comme acquise et l'opposition comme négligeable. Mais, au-delà du Parlement, il y a les Français, et ce sont eux que votre démarche tient pour négligeables, jusqu'au jour où, comme en décembre dernier, vous mesurerez que, sans l'assentiment et le concours des citoyens, rien de grand ni de durable ne peut être accompli dans une démocratie. *(Très bien ! et vifs applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur plusieurs travées du groupe communiste républicain et citoyen.)*

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

M. Robert-Paul Vigouroux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre débat est devenu essentiellement juridique. Je méconnais si peu l'importance de cet aspect du problème que, n'étant pas spécialiste, je me garderai d'une intrusion dans la forme pour n'aborder que quelques éléments concernant le fond.

Vous dire en préalable mon attachement à l'assurance maladie est, je crois, superflu. Quant aux Français, dans leur ensemble, ils désirent une prise en charge financière et égalitaire de soins corrects et appropriés aux vrais malades.

Considérant le problème plus spécifique de l'assurance maladie, ce qui paraît aujourd'hui le plus inquiétant touche aux perspectives économiques et à la remise en cause des hypothèses de redressement des comptes sociaux. Le principe primordial d'un budget est pourtant d'être équilibré. Sinon, on s'engouffre dans la spirale infernale qui mène au désastre.

Or le plan Juppé, qui devait être le dernier d'une longue série, prévoit un déficit de 16,6 milliards de francs en 1996, puis un excédent en 1997. Tout indique que le déficit prévisionnel pour 1996 sera dépassé, d'une part, en raison d'une croissance moindre que prévue – 1,6 p. 100 au lieu de 2,8 p. 100 – ce qui induit une diminution de l'assiette des cotisations, et, d'autre part, parce que le Gouvernement a dû « lacher du lest » vis-à-vis des médecins.

Cela s'est traduit par une nouvelle réaffectation de 1,4 milliard de francs de recettes, qui devaient initialement alimenter la branche maladie, et surtout par le possible abandon d'une maîtrise budgétaire, dans la mesure où il ne serait plus question de sanctions collectives en cas de dépassement de l'objectif initialement fixé.

Autrement dit, si le Gouvernement renonce à une réforme profonde du système de santé et d'assurance maladie, on se dirigera inéluctablement vers une nouvelle hausse des prélèvements.

La réduction des déficits sociaux doit se faire par l'ajustement des dépenses, parce qu'une réduction des dépenses, à partir du moment où elle est organisée et vise à la rationalité, n'a pas les effets négatifs d'une hausse des prélèvements.

On sait que la France est le pays européen qui consacre le plus fort pourcentage de ses richesses aux dépenses de santé : 9,8 p. 100 du PIB. Nous étions au cinquième rang européen en 1980 et la croissance annuelle en francs constants a atteint 4,7 p. 100 en France entre 1960 et 1990, contre 3,4 p. 100 en Allemagne et 2,2 p. 100 en Grande-Bretagne, mais cette croissance rapide n'a pas garanti l'amélioration de l'état de santé de la population, ni la couverture sociale – elle baisse – et elle a pu avoir un effet d'éviction au détriment d'autres dépenses sociales plus utiles.

Dès qu'un gouvernement entend maîtriser l'évolution des dépenses de santé, surgit inévitablement le spectre du rationnement des soins. Chaque gouvernement, à son tour, se défend de vouloir l'imposer, et toute opposition l'accuse du contraire.

N'est-ce pas, cependant, s'illusionner que de penser pouvoir éviter un ajustement des dépenses de santé ? Deux phénomènes contribuent à rendre cet ajustement nécessaire. C'est d'abord le fait que le recours à la médecine dans la société contemporaine ne se limite plus à la lutte contre une atteinte physique mais s'élargit à une demande de réconfort psychologique : les patients ont progressivement développé un besoin de surmédicalisation. Ensuite, l'amélioration des techniques, au demeurant de plus en plus coûteuses, accroît – et c'est heureux ! l'espérance de vie par des gains sur les dernières années, sur lesquelles, chacun le sait, se concentre la majorité des dépenses.

Cependant, pour éviter un rationnement imposé – c'est aujourd'hui le cas, par exemple, des hôpitaux, où la limitation de la progression des dépenses à 2,1 p. 100 laisse d'autant moins de marge que les mesures de déroulement de carrière et les augmentations salariales prévues par les accords Durafour et Rossinot absorberont déjà 1,75 p. 100 de la hausse des budgets – l'Etat devra bien trouver un équilibre entre les impératifs d'emplois, d'aménagement du territoire et de fermeture d'établissements.

De même, pour éviter la multiplication des lits innocupés – le rapport Devulder confirme les estimations antérieures et recense 60 000 lits excédentaires – des services en déshérence, des actes superflus, ainsi qu'une constante croissance des effectifs non médicaux – plus de 15 000 agents depuis 1991 – les hôpitaux devront s'autonomiser et assurer leur gestion. Nous attendons les propositions du Gouvernement pour juger.

La maîtrise des dépenses suppose également que les objectifs de la politique de santé, et donc les priorités – cancer, sida, prévention, maladies cardio-vasculaires – soient clairement définis et, évidemment, débattus devant le Parlement.

Il faudra inévitablement réfléchir : on apprend aujourd'hui que, pour le traitement du sida, le coût de la trithérapie, dont les résultats préliminaires sont encourageants et qui se substituera vraisemblablement, à moyen terme, à la bithérapie, sera beaucoup plus élevé puisque les antiprotéases – le troisième médicament – sont environ trois fois plus chers que les nucléosides, les deux premiers antirétroviraux associés.

Trancher positivement pour ce financement qui augmente les dépenses nécessitera, sans doute, de décider une diminution ou une suppression du remboursement

de médicaments dont l'utilité est contestable. Rappelons que la liste des médicaments admis au remboursement par l'assurance maladie est, en France, beaucoup plus longue que partout ailleurs. De surcroît, la prévention médicale ne donne pas des soins mais est généralement mise en œuvre par ceux qui les délivrent et les économisent en partie.

Enfin, dans le secteur de la médecine ambulatoire – j'y ai déjà fait allusion – il est difficile d'admettre qu'aucun mécanisme ne puisse sanctionner le non-respect d'objectifs librement négociés. Les nouvelles revendications des syndicats de médecins et la remise en cause par ceux-ci de l'accord du 17 janvier dernier risquent de mettre à mal et de dénaturer les orientations initiales du plan du Gouvernement.

On pourrait supposer que, sur un sujet essentiel comme celui de la protection sociale, il soit possible de transcender les clivages politiques. Cela paraîtrait d'ailleurs d'autant plus facile que, en la matière, beaucoup s'évertuent – je cite en l'occurrence le président de la mutualité française – « à combattre leurs propres idées, au prétexte que les forces adverses les reprennent ».

En effet, ceux-là mêmes qui critiquaient la contribution sociale généralisée instituée en 1990 par M. Rocard se servent allègrement d'un mécanisme dont le rendement est hautement profitable.

Les mêmes qui fustigeaient la « socialisation lente de la médecine » pernicieusement instillée par un projet de loi relatif à la maîtrise des dépenses de santé défendu par M. Teulade en 1992, se sont apparemment convertis à l'objectif annuel d'évolution des dépenses.

D'autres, qui trouvent aujourd'hui injuste d'augmenter la cotisation maladie des retraités imposables, avaient institué, dès 1983, une cotisation maladie sur les préretraités, que les premiers nommés avaient évidemment dénoncée.

Les mêmes qui s'insurgent, à juste titre, de la trop forte augmentation – 15 francs – du forfait hospitalier oublient qu'eux-mêmes avaient décidé une augmentation plus forte en 1991 – 17 francs !

Finalement, on pourrait tirer de ces trous de mémoire collectifs une raison d'espérer.

Mais de véritables accords n'interviendront qu'après des rencontres de travail des différents partenaires, sans médiatisation. Le problème est suffisamment grave et complexe pour qu'il soit résolu hors affrontements tumultueux. Dans un monde évolutif, nous devons savoir progresser ensemble pour conserver notre protection médicale.

Le texte qui nous est présenté aujourd'hui devrait permettre au Parlement – il faut à cet égard que la loi organique ne soit pas restrictive – d'occuper la place qui doit être la sienne dans l'élaboration du budget de la protection sociale, puisque le contribuable participe à ses recettes, sans qu'il y ait mainmise sur son ensemble.

Comme nombre de collègues de mon groupe, j'approuve cette évolution, qui devrait permettre de conserver notre système de sécurité sociale. *(Applaudissements sur les travées du RDSE et de l'Union centriste).*

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

7

DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel par lettre en date du 6 février 1996 le texte d'une décision du Conseil constitutionnel qui concerne la conformité à la Constitution de la loi organique relative à la date de renouvellement des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française.

Acte est donné de cette communication.

Cette décision du Conseil constitutionnel sera publiée au *Journal officiel*, édition des Lois et décrets.

8

COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 5 février 1996, l'informant que la proposition d'acte communautaire E 372 – « proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion du protocole additionnel à l'accord européen entre la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, la République de Bulgarie, la République de Hongrie, la République de Pologne, la Roumanie, la République tchèque et la République slovaque, d'autre part » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 4 décembre 1995.

9

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

Le développement d'incendies graves dans plusieurs collèges remettant en cause les conditions mêmes d'enseignement et de sécurité des personnes souligne à nouveau l'exigence et l'urgence de la mise en œuvre d'une politique éducative ambitieuse, fondée sur l'objectif de réussite de chaque enfant. Au-delà de quelques décisions ponctuelles, sans commune mesure avec les besoins d'aujourd'hui, ce qui prédomine, ce sont encore les mesures régressives de carte scolaire comme les quatre cent cinquante nouvelles fermetures de classes pour la rentrée prochaine, résultant de l'application d'un budget de l'éducation nationale nettement insuffisant. La gravité des phénomènes d'exclusion et d'échec, le retentissement des difficultés économiques et sociales sur la vie scolaire appellent bien, au contraire, et notamment l'abaissement sensible des effectifs des classes surchargées là ou l'échec est important, la création de postes dans toutes les fonctions éducatives qui permettraient une aide individualisée, la prévention d'actes de violence et la délinquance, la réalisation et le suivi effectifs de projets d'établissements.