

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi organique, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 797, 857 et T.A. 130.
Sénat : 304 (1586-1987).

Sécurité sociale.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le problème du contrôle du Parlement sur le financement des dépenses sociales est un problème ancien qui a été évoqué sous la Ve République dès qu'il a été question d'améliorer les conditions du contrôle parlementaire.

C'est ainsi que, pour ne s'en tenir qu'à quelques exemples, la commission de contrôle sur la sécurité sociale mise en place par l'Assemblée nationale et qui devait rendre son rapport le 20 juin 1979, suggérait d'étendre la procédure budgétaire aux comptes de la sécurité sociale afin que le Parlement puisse se prononcer sur les comptes prévisionnels sur la base d'un rapport présenté par le Gouvernement.

Les deux premières tentatives de traduction législative sont intervenues lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1980. La première, à l'initiative du rapporteur général de l'Assemblée nationale, M. Fernand ICART, ne fut pas retenue dans la mesure où elle ne revêtait pas le caractère organique.

L'Assemblée s'en tint à une disposition plus limitée, devenue l'article 2 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 portant loi de finances pour 1980, adoptée à l'initiative de MM. Claude LABBE et Roger CHINAUD.

Cette disposition législative, qui prévoyait que le Parlement se prononcerait chaque année "sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation", n'a jamais été appliquée.

Parmi les autres propositions de modifications, on relèvera en particulier celle de MM. Edgar FAURE et plusieurs de ses collègues parmi lesquels M. Philippe SEGUIN, l'actuel ministre des affaires sociales. (1)

Ce texte proposait "que les dépenses des régimes légaux de sécurité sociale, y compris les subventions, prélèvements et taxes

(1) n° 1177 - 6e législature - Quelques semaines auparavant une autre proposition de loi organique avait été déposée par M. Lucien NEUWIRTH et un grand nombre de ses collègues parmi lesquels beaucoup sont aujourd'hui au Gouvernement (MM. Jacques BOYON, François LEOTARD et André ROSSINOT notamment).

affectés à ces régimes et figurant au budget de l'Etat fassent l'objet d'un vote unique".

Si depuis ces dates aucun contrôle véritable d'ensemble du Parlement n'est intervenu, les Gouvernements ont tous dit l'intérêt qu'ils verraient à recueillir un avis global du Parlement sur les dépenses de protection sociale. Ils ne pouvaient, en effet, passer sous silence le fait que, désormais, le budget social de la Nation est sensiblement supérieur à celui du budget de l'Etat (il lui est supérieur de l'ordre de 20 %).

On trouve l'expression de tels souhaits dans la bouche, par exemple, de M. Pierre MAUROY, alors Premier ministre, le 8 juillet 1981 (2) ou de M. Pierre BEREGOVOY, alors ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, le 18 octobre 1982.

Des débats d'ensemble furent organisés à l'Assemblée nationale les 23 juin 1983 et 13 décembre 1984 mais ils ne purent, par définition, se traduire par un vote.

C'est dans ce contexte que s'est inscrite la proposition de loi organique présentée par M. Michel d'ORNANO, le 2 juin 1987.

Cette proposition est, selon le Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, la réponse à un souhait exprimé "à l'unanimité des présents" par la commission des Finances de l'Assemblée nationale, le 13 octobre 1986, lors de l'examen du rapport spécial sur la sécurité sociale.

Pour ses auteurs, elle répond d'abord à un besoin essentiel, celui d'éviter le dessaisissement du Parlement dès lors que sont en jeu des contributions considérables des citoyens et alors même que les "parlementaires doivent, comme la Constitution l'exige, contrôler la destination de ces fonds et avoir à cet égard toutes les informations nécessaires".

Au cours de la discussion des conclusions du rapport de la commission des Lois sur sa proposition, le 18 juin 1987, M. d'ORNANO devait notamment regretter que, s'agissant de sécurité sociale, le Parlement ne fasse qu'assister à "des débats sur les chiffres au sein des Gouvernements ou des médias. Il écoute, il se tait et, en fin de compte, il approuve, comme cela va être encore le cas, des mesures présentées comme devant être

(2) Peu après, les députés des groupes de l'opposition déposaient une proposition de loi organique n° 476 tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée, "portant loi organique relative aux lois de finances en vue d'instaurer un contrôle parlementaire sur le budget des organismes de sécurité sociale"

provisoires, temporaires, mais qui, en réalité, perdurent, sauf à être parfois suspendues au moment des périodes électorales.

"Le Parlement est ainsi placé dans une situation inacceptable : au moment du budget, on lui fait adopter la décision de diminuer les prélèvements obligatoires et puis, dans le courant de l'année, on lui demande de voter des prélèvements supplémentaires, lesquels portent, au mémas en partie, sur les impôts. En conséquence, les prélèvements obligatoires ne diminuent pas et le Parlement s'est déjugé en cours d'année par rapport au vote qu'il avait exprimé lors du vote de la loi de finances".

A ces raisons d'ordre constitutionnel et politique, il faut bien reconnaître que le contexte actuel ajoute des préoccupations économiques très sérieuses quant à l'avenir même des régimes de sécurité sociale qui justifient que la nouvelle procédure proposée soit prise en considération.

S'agissant des déséquilibres des régimes de sécurité sociale, il suffira de rappeler que le déficit de la sécurité sociale -selon des chiffres fournis par le Président et le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale- serait de l'ordre de 24 milliards de francs -soit un besoin de trésorerie de 15 milliards à la fin de la présente année- et de 40 milliards en 1988, soit 64 milliards en 2 ans.

Le nouveau Gouvernement s'est efforcé de prendre le problème à bras le corps dès son entrée en fonctions, à l'initiative de M. Philippe SEGUIN et le Premier ministre lui-même, M. Jacques CHIRAC, par une lettre en date du 17 avril 1987, a décidé de donner la parole aux Français afin qu'ils dégagent eux-mêmes "des perspectives d'avenir".

Ce document marquait le point de départ d'un processus désormais connu sous le nom "d'états généraux de la sécurité sociale" et qui vient de prendre fin par la remise, le 20 octobre 1987, d'un rapport général dit du "Comité des Sages" qui en dresse la synthèse.

L'ensemble des éléments paraissent donc réunis aujourd'hui pour prendre une décision qui, au moins symboliquement, devrait marquer une étape dans l'évolution de nos institutions.

Cette idée juste et d'actualité n'a toutefois pas été acceptée sans difficulté par l'Assemblée nationale.

Elle a encouru des critiques à la fois politiques et juridiques.

Sur le plan politique, de nombreux parlementaires se sont fait l'écho de l'opposition officiellement exprimée par les représentants tant du patronat que des syndicats. A cette occasion, a resurgi le débat entre le contrôle parlementaire et ce qu'il est désormais convenu d'appeler la politique de concertation. Les représentants du monde du travail ont vu dans l'initiative de M. d'ORNANO un risque de dessaisissement des partenaires sociaux.

Une deuxième critique a tendu à dénoncer l'étatisation que l'institutionnalisation du contrôle parlementaire risquait de provoquer. La sécurité sociale est, en effet, une institution originale. S'il est peu contestable que les fonds utilisés à la couverture des dépenses de protection sociale constituent une "charge publique" (le Conseil constitutionnel l'a affirmé très clairement dans sa décision n° 11 DC du 20 janvier 1961), on sait que les caisses locales de sécurité sociale sont des organismes privés.

Le système n'est en effet assimilable ni à un régime d'assurance à proprement parler, ni à un système de santé tel que celui qui existe par exemple en Grande-Bretagne. Selon l'expression de M. Philippe SEGUIN lui-même, il est le seul de son espèce : "la sécurité sociale, ne l'oublions jamais, c'est plus et mieux que l'assurance, c'est même plus et mieux que la mutualité dans son acception traditionnelle."

Le texte adopté par l'Assemblée nationale sur le rapport de M. LAMASSOURE s'efforce de tenir compte de ces différents éléments. Plutôt que de revoir les rapports entre l'Etat et le système de sécurité sociale qui sera la matière d'un autre débat, il s'efforce de définir, au sein de l'Etat, un nouvel équilibre entre l'exécutif et le législatif, ce qui justifie le caractère organique de la proposition.

Celle-ci se présente comme un texte beaucoup plus court que la proposition initiale dont sont désormais exclues deux séries de dispositions :

- celles qui, allant au-delà d'une simple délimitation nouvelle entre le domaine de la loi et du règlement définissaient de véritables règles de procédure de niveau constitutionnel inspirées des règles applicables à la discussion des projets de loi de finances (interdiction d'accroître les dépenses) ;

- deux dispositions qui risquaient de dénaturer le partage de compétences entre la loi et le règlement au détriment de ce dernier : dépôt possible d'amendements tendant à accroître les cotisations ou à réduire une prestation (article 4) ; possibilité pour le Gouvernement de modifier l'assiette et les taux de cotisations dans les seuls cas d'urgence (article 5).

La Commission, et l'Assemblée à sa suite, a voulu éviter la critique de dessaisissement des partenaires sociaux mais elle a entendu aussi répondre aux problèmes constitutionnels que pose l'extension du domaine de la loi par le biais du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, disposition qui n'a jusqu'alors fait l'objet d'aucune application.

La doctrine s'est penchée sur cette question et, dans l'ensemble, s'est montrée réservée quant à la possibilité d'accroître le domaine de la loi par ce biais, dans la mesure où la modification du partage de compétences revient à porter atteinte à l'un des principes fondamentaux de la Constitution et qu'il existe naturellement la procédure de la révision constitutionnelle de l'article 89 pour le cas où il ne s'agirait pas seulement de préciser mais véritablement d'étendre le domaine de la loi.

Le dispositif du texte transmis est donc très simplifié par rapport au texte d'origine et s'applique à la seule finalité poursuivie initialement, à savoir permettre au Parlement d'être informé chaque année de l'évolution prévisionnelle de l'ensemble des comptes des régimes de base de sécurité sociale.

Tel est l'objet de l'article premier qui fait obligation du Gouvernement de saisir le Parlement d'un projet de loi sur les finances sociales portant approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels. Cette procédure s'inspire davantage de celle des projets de loi portant approbation du plan que, véritablement, de la procédure applicable aux lois de finances. Ainsi se trouve préservée la spécificité des comptes de la sécurité sociale et leur relative autonomie par rapport à la décision parlementaire classique.

Le deuxième article prend en compte les considérations d'opportunité nées de la réunion des états généraux de la sécurité sociale. Il précise que le premier projet de loi ne pourra être déposé qu'après que le Conseil économique et social ait rendu son avis sur les conclusions de la consultation à laquelle les états généraux ont donné lieu.

On observera que dans l'intervalle il a été possible de prendre connaissance du "rapport des sages" et que celui-ci fait figurer parmi ses propositions l'établissement annuel, par le conseil national de la sécurité sociale qu'il propose de créer, d'un rapport sur les "perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des différents régimes de base de la sécurité sociale". "Ce rapport serait soumis chaque année au vote du Parlement dont la décision serait ainsi véritablement déterminante..."

L'initiative de M. d'ORNANO se trouvant ainsi confortée par les conclusions des états généraux de la sécurité sociale, il a paru dès lors logique à votre commission de vous proposer l'adoption sans modification du texte élaboré par la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur tient cependant à faire un certain nombre d'observations quant à la portée réelle du texte qui vous est ainsi soumis :

- il ne constitue que le premier volet de la réforme en profondeur qu'appelle la situation actuelle de la sécurité sociale ;

- Son originalité juridique tient de ce qu'il constitue la première tentative réelle d'extension du domaine de la loi par l'intermédiaire d'une disposition organique. Si les dispositions de l'article 34, dernier alinéa, n'avaient pas jusqu'ici été utilisées, c'est sans doute en raison des hésitations que leur interprétation suscitait parmi la doctrine, c'est surtout par ce que l'évolution coutumière et surtout jurisprudentielle avait considérablement étendu le domaine de la loi. Sur le plan parlementaire en effet, le Gouvernement n'a eu que très rarement recours aux dispositions constitutionnelles qui devaient lui permettre de s'opposer au vote des dispositions de nature réglementaire (article 41) ou de modifier par décret après saisine du Conseil Constitutionnel des dispositions législatives déjà votées (article 37, alinéa 2). En ce qui concerne la jurisprudence, l'action du Conseil Constitutionnel, notamment depuis l'élargissement en 1974 des conditions de sa saisine, a rendu moins nécessaire la révision du partage défini par les articles 34 et 37.

- En toute hypothèse, il ne s'agit nullement d'un texte modifiant l'article 34 lui-même. Sa forme, à l'évidence, ne poursuit pas ce but et, en l'état, ne le permettrait pas. En fait, il s'agit d'une disposition interprétative d'un alinéa de l'article 34, celui qui place la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale dans le domaine de la loi. Le caractère de la loi

organique n'a pour effet que de conférer à cette interprétation une solennité indiscutable et d'affirmer les droits du Parlement.

- Cette loi sera soumise au Conseil Constitutionnel en raison précisément de sa nature organique. Il sera intéressant à cette occasion de connaître la portée exacte donnée par la haute juridiction au dernier alinéa de l'article 34. L'un des intérêts de sa décision sera peut-être aussi de donner des précisions sur les domaines respectifs de compétence du Parlement et du Gouvernement en matière de sécurité sociale. On observera d'ailleurs qu'en ce domaine l'évolution à la fois coutumière et jurisprudentielle a été infiniment moins loin en faveur de la compétence législative que cela a été le cas dans d'autres matières telles que, par exemple, les libertés publiques, l'égalité du suffrage ou les collectivités locales.

Sous réserve de ces observations, la commission des lois vous propose d'adopter ce texte sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur ---	Texte de la proposition de loi organique ---	Texte adopté par l'Assemblée Nationale ---	Propositions de la Commission ---
Constitution.	Article p ^r emier.	Article premier.	Article premier.
Art.34.	Les dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives à la fixation de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures et aux principes fondamentaux de la sécurité sociale sont précisées et complétées conformément aux dispositions de la présente loi organique.	Les dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives aux principes fondamentaux de la sécurité sociale sont ainsi précisées et complétées : Le Parlement est saisi chaque année d'un projet de loi sur les finances sociales qui porte approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale visés par le code de la sécurité sociale et le livre VII du code rural. Ce projet de loi est adopté dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique.	Conforme
..... La loi fixe les règles concernant :			
..... - l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.			
..... La loi détermine les principes fondamentaux :			
..... - du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.			
..... Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.			
..... Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la Commission
	<p align="center">Art. 2.</p> <p>La perception des cotisations des régimes obligatoires de base de sécurité sociale visés par le code de la sécurité sociale et par le livre VII du code rural en ce qui concerne les salariés agricoles est autorisée, chaque année, par une loi intitulée : " Loi sur les finances sociales ".</p> <p>Le projet de loi sur les finances sociales doit être déposé au plus tard le 30 septembre de l'année qui précède l'année où ces cotisations sont recouvrées</p>	<p align="center">Art. 2.</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Le projet...</p> <p>...septembre et, pour la première fois, après l'avis rendu par le Conseil économique et social sur les conclusions de la consultation dite " des états généraux de la sécurité sociale ".</p>	<p align="center">Art. 2</p> <p>Conforme.</p>
<p>Ordonnance n° 59 2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances</p> <p>Art. 9 - Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de</p>	<p align="center">Art. 3.</p> <p>La loi sur les finances sociales comporte un état indiquant l'assiette et le taux des cotisations perçues par chacun des régimes mentionnés à l'article 2.</p> <p>Elle fixe le montant des dotations nécessaires pour faire face au versement des prestations dues par chacun de ces régimes et au règlement des dépenses diverses qui leur incombent ; ces crédits</p>	<p align="center">Art.3.</p> <p>Supprimé.</p>	<p align="center">Art.3.</p> <p>Suppression maintenue.</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la Commission
----	----	----	----
<p>l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spécial annexé à la loi de finances.</p> <p>Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au-delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent.</p>	<p>sont évaluatifs au sens de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.</p> <p>Elle précise également, par régime, le montant prévisible de chaque catégorie de ressources.</p> <p>Elle arrête enfin les données générales de l'équilibre financier de chacun des régimes de sécurité sociale visés à l'article 2 ; les recettes et les charges de ceux-ci doivent être présentées en équilibre sans recours à l'emprunt, à des avances du Trésor ou à d'autres ressources temporaires.</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la Commission
	<p style="text-align: center;">Art. 4</p> <p>La loi sur les finances sociales ne peut contenir aucune disposition autre que celles mentionnées dans la présente loi organique.</p> <p>Aucun amendement formulé par un membre du Parlement au projet de loi visé dans la présente loi organique ne peut être présenté sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une prestation, à accroître les cotisations ou à assurer le contrôle des recettes et des dépenses d'un régime de sécurité sociale visé à l'article 2.</p>	<p style="text-align: center;">Art.4.</p> <p>Supprimé.</p>	<p style="text-align: center;">Art.4.</p> <p>Suppression maintenue.</p>
	<p style="text-align: center;">Art.5.</p> <p>En cas d'urgence, et pour assurer la continuité du financement de la protection sociale, le taux ou l'assiette des cotisations existantes peuvent être modifiés par décret pris sur avis du Conseil d'Etat.</p> <p>Le maintien de chacune de ces mesures au-delà du 31 décembre de l'année de leur entrée en vigueur doit être autorisé par la plus prochaine loi sur les finances sociales.</p>	<p style="text-align: center;">Art.5.</p> <p>Supprimé.</p>	<p style="text-align: center;">Art.5.</p> <p>Suppression maintenue.</p>