

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 6 février 1996

(52^e jour de séance de la session)

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN DELANEAU

1. Procès-verbal (p. 402).

2. Décès d'un ancien sénateur (p. 402).

3. Questions orales (p. 402).

M. le président.

*Statut des agents territoriaux spécialisés
des écoles maternelles (p. 402)*

Question de M. Nicolas About. - MM. Nicolas About,
François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche.

Traitement des entreprises en difficulté (p. 403)

Question de M. Christian Demuynck. -
MM. Christian Demuynck, Jean-Pierre Raffarin, ministre
des petites et moyennes entreprises, du commerce et de
l'artisanat.

*Crise de l'industrie du textile et de l'habillement
dans le Nord - Pas-de-Calais (p. 404)*

Question de M. Ivan Renar. - MM. Ivan Renar, Jean-
Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entre-
prises, du commerce et de l'artisanat.

Situation de la presse écrite (p. 406)

Question de M. Ivan Renar. - MM. Ivan Renar, Jean-
Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entre-
prises, du commerce et de l'artisanat.

Franchise postale (p. 407)

Question de M. Charles Descours. - MM. Charles Descours,
Alain Lamassoure, ministre délégué au budget.

*Circulaire relative aux conditions provisoires
d'évacuation des résidus d'incinération
par lit fluidisé (p. 409)*

Question de M. Daniel Eckenspieller. - MM. Daniel
Eckenspieller, Roger Romani, ministre des relations avec
le Parlement.

*Conséquences de l'enregistrement de la dénomination « feta »
comme appellation d'origine protégée
exclusivement pour les productions grecques (p. 410)*

Question de Mme Janine Bardou. - Mme Janine Bardou,
M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parle-
ment.

*Fermeture du centre radiomaritime de Saint-Lys
(Haute-Garonne) (p. 411)*

Question de Mme Maryse Bergé-Lavigne. - Mme Maryse-
Bergé-Lavigne, M. Jean-Claude Gaudin, ministre de
l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

*Maintien des maîtres nageurs sauveteurs
des compagnies républicaines de sécurité
pour la surveillance des plages (p. 413)*

Question de M. Philippe Madrelle. - MM. Phi-
lippe Madrelle, Jean-Claude Gaudin, ministre de l'amé-
nagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

T.G.V. Lyon - Turin (p. 413)

Question de M. Charles Descours. - M. Charles Descours,
Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports.

*Assouplissement de la procédure définie
par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme
dans le cadre de la préparation des plans
de prévention des risques (p. 415)*

Question de M. Alain Dufaut. - M. Alain Dufaut,
Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports.

*Protection des riverains
de la gare d'Alfortville - Maisons-Alfort
contre les nuisances sonores (p. 416)*

Question de M. René Rouquet. - M. René Rouquet,
Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports.

4. Accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin. - Adoption d'un projet de loi (p. 418).

Discussion générale : MM. Jacques Godfrain, ministre délé-
gué à la coopération ; Serge Vinçon, rapporteur de la
commission des affaires étrangères.

Clôture de la discussion générale.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 419)

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

5. Conférence des présidents (p. 419).

M. le président, Mme Hélène Luc.

6. Financement de la sécurité sociale. - Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 421).

Discussion générale : MM. Jacques Toubon, garde des
sceaux, ministre de la justice ; Patrice Gélard, rapporteur
de la commission des lois ; Jacques Larché, président de
la commission des lois ; Christian Poncelet.

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

MM. Jean-Pierre Fourcade, Jean-Jacques Hyst,
Mme Michelle Demessine, MM. Charles Metzinger, Guy
Cabanel, Pierre Mauroy.

PRÉSIDENCE DE M. PAUL GIROD

M. Charles Descours, Mme Nicole Borvo, MM. Robert
Badinter, Robert-Paul Vigouroux.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. Décision du Conseil constitutionnel (p. 451).

8. Communication de l'adoption définitive d'une proposi- tion d'acte communautaire (p. 451).

9. Dépôt d'une question orale avec débat (p. 451).

10. Transmission d'un projet de loi organique (p. 452).

11. Transmission d'un projet de loi (p. 452).

12. Dépôt de propositions de loi (p. 452).

13. Dépôt de propositions d'acte communautaire (p. 452).

14. Dépôt d'un avis (p. 453).

15. Ordre du jour (p. 453).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN DELANEAU vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Jacques Mossion, qui fut sénateur de la Somme de 1977 à 1995 et questeur du Sénat.

3

QUESTIONS ORALES

M. le président. L'ordre du jour appelle les réponses à des questions orales sans débat.

J'informe le Sénat qu'à la demande du Gouvernement et en accord avec les auteurs l'ordre d'appel des questions orales sans débat inscrites à l'ordre du jour de ce matin sera le suivant : n° 255 de M. Nicolas About, n° 259 de M. Christian Demuynck, n° 249 de M. Ivan Renar, n° 248 de M. Ivan Renar, n° 250 de M. Charles Descours, n° 243 de M. Daniel Eckenspieller, n° 256 de Mme Janine Bardou, n° 252 de Mme Maryse Bergé-Lavigne, n° 260 de M. Philippe Madrelle, n° 251 de M. Charles Descours, n° 257 de M. Alain Dufaut et n° 258 de M. René Rouquet.

Je rappelle que l'auteur de la question dispose de trois minutes pour exposer cette dernière et que, après l'intervention du ministre, il peut répondre au Gouvernement pour une durée n'excédant pas deux minutes.

STATUT DES AGENTS TERRITORIAUX SPÉCIALISÉS DES ÉCOLES MATERNELLES

M. le président. M. Nicolas About souhaite interroger M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement

supérieur et de la recherche sur la définition des missions confiées aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, les ATSEM, et, surtout, sur les limites qu'il convient de préciser en matière de délégation à ces agents par les enseignants de leur responsabilité vis-à-vis des enfants.

Est-il normal que les ATSEM soient régulièrement amenés à remplacer les enseignants au moment de la sieste des enfants ? Est-il normal, de même, que les ATSEM soient parfois laissés seuls avec les enfants pour des tâches de surveillance au moment des récréations ou qu'ils soient amenés à assurer la sécurité aux entrées des écoles alors qu'ils n'ont pas été techniquement préparés pour toutes ces tâches, en cas d'accident notamment, et que cela relève, à l'évidence, de la responsabilité des directeurs d'école ou des enseignants ? Faut-il enfin considérer comme normal que les ATSEM soient utilisés comme du « personnel à tout faire » par les enseignants (découpages, nettoyage des pincesaux, etc.) ? (N° 255.)

La parole est à M. About.

M. Nicolas About. Monsieur le secrétaire d'Etat, je souhaitais interroger M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la définition des missions confiées aux agents spécialisés des écoles maternelles et, surtout, sur les limites qu'il convient de préciser en matière de délégation à ces agents par les enseignants de leur responsabilité vis-à-vis des enfants.

Est-il normal que les ATSEM soient régulièrement amenés à remplacer les enseignants au moment de la sieste des enfants ? Est-il normal, de même, que les ATSEM soient parfois laissés seuls avec les enfants pour des tâches de surveillance au moment des récréations ou qu'ils soient amenés à assurer la sécurité aux entrées des écoles alors qu'ils n'ont pas été techniquement préparés pour toutes ces tâches, en cas d'accident notamment, et que cela relève, à l'évidence, de la responsabilité des directeurs d'école ou des enseignants ? Faut-il enfin considérer comme normal que les ATSEM soient utilisés comme du « personnel à tout faire » par les enseignants ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat à la recherche. Le statut particulier des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, les ATSEM, est défini par le décret n° 92-850 du 28 août 1992.

Ces agents sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants, ainsi que de la préparation et de la mise en état de propreté des locaux scolaires et du matériel servant directement à ces enfants. Ils apportent un concours précieux et très apprécié au bon fonctionnement des écoles maternelles, défini dans un cadre réglementaire très précis.

Comme le dispose l'article R. 412-127 du code des communes, ces agents territoriaux sont placés sous l'autorité du directeur d'école pendant leur service dans les locaux scolaires. C'est à lui qu'il appartient de définir leurs tâches, en complémentarité et en soutien à l'activité de l'enseignant de la classe. Ces fonctions peuvent être

très variées, ainsi que cela ressort des missions rappelées précédemment, qui incluent l'accueil des enfants à l'entrée de l'école et la préparation du matériel pédagogique.

La nécessité de garantir à ces personnels un certain niveau de qualification a été prise en compte dans le décret du 28 août 1992 puisque, après une période transitoire de trois ans, les ATSEM sont désormais recrutés après inscription sur la liste d'aptitude.

Sont inscrits sur cette liste les candidats déclarés admis à un concours sur titres ouvert aux candidats titulaires du certificat d'aptitude professionnelle « petite enfance ». La possession de ce CAP confère à ses titulaires une qualification certaine pour assumer l'ensemble des tâches afférentes à l'emploi d'ATSEM.

Monsieur le sénateur, il n'est pas juste de dire que les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles sont amenés à remplacer les enseignants. Pendant toute la journée de classe, l'enseignant est pleinement responsable de ses élèves comme de la conduite des activités scolaires. Il s'agit bien, pour ces agents, d'aider les enseignants à accueillir les enfants, à contribuer à l'animation des activités de la classe. Par ailleurs, ils préparent et maintiennent en état de propreté les classes et le matériel pédagogique utilisé par les enfants.

Je ne crois pas que des circulaires supplémentaires soient nécessaires pour préciser s'il est du ressort des ATSEM de nettoyer les pinceaux des enfants après un exercice de peinture à l'école primaire ou à la maternelle !

Les tâches des ATSEM sont donc très clairement définies par leur statut et le code des communes. En outre, il est bien évident que l'inspecteur d'éducation nationale responsable de la circonscription veille au bon fonctionnement des écoles et des activités des différents personnels.

M. Nicolas About. Je demande la parole.

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

M. Nicolas About. Monsieur le secrétaire d'Etat, je voulais non pas tant revenir sur le texte lui-même que sur son interprétation.

Les ATSEM sont chargés de l'assistance au personnel enseignant, dites-vous. La fonction d'« assistance » est connue en médecine et dans d'autres secteurs : assister quelqu'un, c'est être à ses côtés. Or, les ATSEM sont non pas des assistants, mais du personnel taillable et corvéable à merci ! Ils assument seuls non pas la responsabilité, mais l'acte. Ils doivent accueillir les enfants, seuls, à la porte des écoles ; ils doivent tenir des classes, seuls, pendant que l'enseignant fait autre chose.

Or, assister, à mon avis, ne veut pas dire remplacer ! De la même façon qu'il ne peut pas y avoir de transfert de responsabilité, on ne peut pas parler d'une assistance lorsque l'enseignant n'est plus dans sa classe.

Je souhaite donc qu'il soit clairement établi que les ATSEM sont bien présents pour assister et en aucun cas pour remplacer l'enseignant. Ce dernier ne doit pas déléguer des tâches à l'ATSEM lorsqu'il n'est pas présent, même s'il en assume la responsabilité. Ce n'est pas admissible et cela place cet agent territorial dans une situation insupportable. En effet, même s'il n'est pas légalement responsable de drames qui vont se produire - et il s'en produit dans les écoles -, il restera moralement responsable et portera lourdement et longtemps le poids des drames qui auront eu lieu durant la période où il aura assumé seul la surveillance ou l'encadrement des enfants.

Nous pensons que ce n'est pas admissible et qu'il faut rappeler aux enseignants que ces agents sont là pour les aider, pour les assister et non pour les remplacer.

TRAITEMENT DES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

M. le président. M. Christian Demuynck attire l'attention de M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat sur le traitement des entreprises en difficulté et sur l'aide à leur apporter.

En effet, de par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, lorsqu'une entreprise est en difficulté, on désigne un administrateur judiciaire. Bien souvent, le tribunal de commerce doit prononcer l'état de cessation de paiement, ce qui entraîne dans 95 p. 100 des cas une disparition de l'entreprise tout à fait dramatique et préjudiciable pour notre économie et coûte énormément d'argent à l'Etat.

Les administrateurs judiciaires ont un fonctionnement particulier, avec beaucoup de dossiers à traiter et peu de temps pour juger efficacement et en profondeur des capacités d'une entreprise à continuer son activité. Pourtant, certaines d'entre elles, avec une aide appropriée au niveau de la reconstitution de fonds propres et de crédits accordés par le Crédit d'équipement aux petites et moyennes entreprises, le CEPME, par l'annulation de certaines dettes fiscales et sociales, ou encore par le développement de marchés potentiels et de la publicité de l'entreprise, pourraient redémarrer sur des bases solides et conserver ainsi activités et emplois.

Pour ces raisons, il lui demande s'il est possible de créer une sorte de « médiateur départemental » ou de commission *ad hoc*, inspirée du mandataire *ad hoc*, qui serait formée de techniciens, de comptables et de gestionnaires reconnus pour leur compétence et qui étudieraient l'entreprise en profondeur afin de vérifier sa viabilité, l'aider à assumer une difficulté souvent temporaire. (N° 259.)

La parole est à M. Demuynck.

M. Christian Demuynck. Monsieur le ministre, j'ai eu l'occasion de rappeler, lors de la discussion du projet de budget du commerce et de l'artisanat, que les petites et moyennes entreprises et les petites et moyennes industries sont l'un des éléments essentiels du moteur de l'activité du pays ; il en est ainsi notamment de l'artisanat, qui comprend 800 000 entreprises en France et propose 2 200 000 emplois.

Hélas ! de nombreuses PME et PMI rencontrent des difficultés. Une société ou un artisan qui se retrouve en état de cessation de paiement et de redressement judiciaire est surveillé par un administrateur et un juge commissaire, mandatés par le tribunal de commerce. Malheureusement, compte tenu du travail important demandé aux administrateurs judiciaires, le tribunal de commerce doit, dans 95 p. 100 des cas, prononcer la disparition pure et simple de l'entreprise. C'est dramatique pour notre économie et pour l'emploi.

Aussi, monsieur le ministre, je souhaiterais vous proposer la création d'une commission départementale composée, en fonction de la taille de l'entreprise, de trois à onze experts - comptables, techniciens, ingénieurs, anciens responsables d'entreprise ou retraités connus et reconnus pour leur compétence - recrutés sur une liste départementale d'aptitude. Ils auraient pour rôle d'étudier les comptes de l'entreprise et d'apprécier sa viabilité, afin de pouvoir réellement aider à sa remise à flot et à sa bonne gestion.

Mais il faudrait donner à cette commission des moyens, comme, par exemple, la possibilité de prononcer un moratoire fiscal et social de l'entreprise, de saisir le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises pour débloquer des fonds CODEVI en vue de reformer les fonds propres de l'entreprise, ainsi que de créer, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, une ligne de crédits spécifiques à laquelle la commission pourrait faire appel. Enfin, cette commission devrait pouvoir aider le chef d'entreprise dans son activité, développer ses marchés potentiels et l'assister dans sa promotion.

Dans un premier temps, ces mesures coûteront évidemment de l'argent à l'État, en raison d'une diminution des rentrées fiscales ou sociales et des frais inhérents au fonctionnement de la commission. Mais, en fin de compte, la survie des entreprises viables générera une économie, car elles participeront à la vie économique du pays, elles embaucheront et, une fois les bénéfices retrouvés, elles paieront de nouveau des impôts.

Monsieur le ministre, je voudrais savoir si ma proposition tendant à la création d'une telle commission vous agré.

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

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Monsieur le sénateur, je suis très intéressé par votre proposition, car nous établissons le même diagnostic.

Au fond, face aux difficultés que connaissent les petites et moyennes entreprises, nous avons besoin, aujourd'hui, de deux approches : d'une part, une médiation entre le monde bancaire et le monde des PME et, d'autre part, une observation des entreprises en difficulté.

Il existe une incompréhension grandissante entre le monde bancaire et les PME : alors que ces dernières déclarent manquer de crédits, les banques considèrent que les PME manquent de projets.

Il faut donc une structure de médiation composée d'experts capables d'analyser les besoins de l'entreprise, les causes de ses difficultés, d'identifier les solutions accessibles à l'entreprise et d'expliquer aux partenaires financiers les raisons des espoirs de cette entreprise.

D'autres efforts sont inscrits au plan PME. Je pense notamment à tout ce qui est fait en matière de fonds propres des entreprises et de systèmes de garanties, lesquels, je crois, sont les véritables actions en profondeur.

Nous devons donc mener cette action de médiation auprès des banques et d'observation des entreprises en difficulté.

Je suis frappé comme vous, monsieur le sénateur, par notre méconnaissance des entreprises en difficulté, que ce soit à l'échelon départemental ou à l'échelon national. Il arrive d'ailleurs parfois aussi que l'on connaisse mal les moyens qui sont mis en œuvre, notamment par les collectivités territoriales, pour sauver telle ou telle entreprise, qu'il s'agisse des mesures de reprise ou de soutien, des exonérations de taxe professionnelle ou des interventions en fonds propres.

Certes, nous sommes tous très mobilisés pour sauver des emplois. Il arrive néanmoins quelquefois que certaines interventions posent des problèmes en termes de concurrence. Il arrive ainsi que des emplois disparaissent chez le concurrent de l'entreprise que l'on est en train de sauver.

C'est pourquoi nous avons pris la décision, dans le cadre du plan PME, de bâtir un observatoire national des entreprises en difficulté.

Je retiens donc votre proposition, tout en l'aménageant, monsieur le sénateur, pour en faire une opération pilote de la démarche nationale. En effet, je ne crois pas qu'il soit possible de traiter ce problème cas par cas, département par département. Il faut sans doute prendre l'échelon départemental comme niveau d'analyse et d'intervention, mais en l'insérant dans une démarche nationale.

Je vous propose donc que nous bâtissons ensemble, dans votre département, un projet pilote s'inscrivant dans la démarche nationale, en mettant en place un observatoire des entreprises en difficulté, dans le cadre du plan PME, avec un rôle d'observation et de médiation, tel que vous l'avez défini.

Nous pourrions ainsi concilier votre souci local avec le souci qu'a l'État de mener, sur ces sujets, une politique cohérente au niveau national.

M. Christian Demuynck. Je demande la parole.

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

M. Christian Demuynck. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous remercier de votre proposition.

Le plan que vous avez présenté en décembre dernier est, à mon avis, un bon plan. Il a d'ailleurs été accueilli tout à fait favorablement par les chefs d'entreprise.

Il est vrai que la mise en place d'un observatoire est une idée tout à fait excellente. Cela dit, certaines entreprises sont effectivement en très grande difficulté aujourd'hui. S'attacher au problème financier des dettes sociales et fiscales est certainement important, mais, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, il faut aussi se demander s'il est possible, pour telle ou telle entreprise, de développer ses outils commerciaux. Peut-être les chefs d'entreprise pourraient-ils mieux développer leur entreprise s'ils avaient des connaissances supplémentaires dans un certain nombre de domaines !

Je retiens donc votre proposition, monsieur le ministre, et je participerai volontiers à ce travail expérimental dans le département de la Seine-Saint-Denis.

CRISE DE L'INDUSTRIE DU TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT DANS LE NORD - PAS-DE-CALAIS

M. le président. L'industrie du textile et de l'habillement du Nord - Pas-de-Calais est face à l'une des plus graves crises qu'elle ait connues depuis des années.

Ainsi, 8 000 emplois sont menacés alors que 2 000 ont déjà été supprimés ces six derniers mois.

La concurrence sauvage entre pays européens, notamment en provenance d'Italie et de Grande-Bretagne, explique en partie cette situation. Mais notre industrie est également fragilisée par les délocalisations et la chute importante de la consommation intérieure.

En conséquence, M. Ivan Renar demande à M. le ministre de l'industrie, de La Poste et des télécommunications quelles mesures le Gouvernement entend prendre pour soutenir et développer l'industrie régionale du textile et de l'habillement. (N° 249.)

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Monsieur le ministre, le secteur du textile-habillement du Nord - Pas-de-Calais est une nouvelle fois dans la tourmente : 2 000 emplois ont été supprimés en six mois, les responsables patronaux prévoient 5 000 à 8 000 licenciements supplémentaires dans les mois à venir et chaque jour amène son nouveau cortège de drames humains.

Si ces prévisions se révélaient exactes, le textile et l'habillement subiraient une des crises les plus importantes de leur histoire.

Berceau traditionnel de ces industries, le Nord - Pas-de-Calais a déjà perdu 100 000 emplois en vingt ans. Il n'en reste que 34 000.

D'après le patronat des industries textiles régionales, les causes premières de ces difficultés résideraient dans la baisse de la consommation et, surtout, dans la concurrence déloyale de certains pays européens qui, grâce aux dévaluations compétitives, renforcent leurs industries sur le dos de la nôtre.

Pour y faire face, il est demandé au Gouvernement la mise en place d'un plan de sauvetage axé sur une nouvelle diminution du coût du travail et sur une flexibilité accrue : allègement des charges sociales, annualisation du temps de travail, hausse des indemnités du chômage partiel, réduction exceptionnelle de 50 p. 100 de la taxe professionnelle...

Ces propositions, du moins dans leur conception, ne sont pas nouvelles : précarité, bas salaires, flexibilité et chômage partiel sont déjà le lot quotidien des salariés du textile et de l'habillement. Et pour quels résultats ?

Toute réduction d'effectifs et de la masse salariale n'entraînerait qu'une nouvelle baisse de la consommation, ce qui est une des causes essentielles des difficultés de ces industries, car, avant toute autre chose, le textile souffre d'un déficit structurel important de la consommation. Pour y remédier, il n'y a pas d'autre solution qu'une augmentation du pouvoir d'achat, par une augmentation des salaires. Il faut donner aux Français les moyens d'acheter français. Donc, il faut produire.

Peut-on ignorer plus longtemps le rôle joué par les grands groupes français dans les processus de délocalisation ? Et que dire de la vente par correspondance, qui reprend de plus belle sa politique d'importation, d'achat au plus bas prix, accentuant par là même le phénomène de délocalisation ?

Il y a un an, la vente par correspondance du Nord - Pas-de-Calais avait importé 40 à 50 p. 100 de ses produits, sans compter les produits achetés à des entreprises françaises, mais fabriqués à l'étranger.

Les remèdes proposés par les responsables patronaux ne peuvent qu'aggraver le mal. Ils ont déjà échoué, il faut faire autrement.

Il y a plus d'un an, les organisations syndicales manifestaient à Paris pour exiger la mise sur pied de mesures antidélocalisations afin de permettre une relance du secteur textile-habillement. Celles-ci ont d'ailleurs servi de base à une proposition de loi que j'ai déposée avec mes collègues du groupe communiste républicain et citoyen, qui a notamment pour objet l'arrêt de toute aide publique aux délocalisations, l'arrêt de tout licenciement, l'élargissement des droits des comités d'entreprise pour contrôler efficacement l'utilisation des fonds publics.

Il faut aussi assurer en France les deux tiers de la production par des mesures de relocalisation...

M. le président. Monsieur Renar, vous avez épuisé votre temps de parole. Je vous demande de conclure.

M. Ivan Renar. Je conclus, monsieur le président.

Nous demandons également le maintien du label *made in France*, la réduction du temps de travail négocié et l'interdiction de tout plan social lié à la délocalisation.

J'aimerais connaître votre opinion sur ces propositions, monsieur le ministre, et les suites que vous comptez y apporter.

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

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Monsieur le sénateur, je vous prie de bien vouloir excuser M. Franck Borotra, qui est dans l'impossibilité d'être présent ce matin.

Au demeurant, je ne suis pas mécontent d'avoir à vous répondre à sa place, car le secteur du textile compte de très nombreuses petites et moyennes entreprises et il structure l'économie de certaines de nos régions, comme le Nord - Pas-de-Calais, première région textile française, vous l'avez dit tout à l'heure, avec près de 500 établissements de plus de vingt salariés employant au total 28 500 personnes, tandis que, de son côté, l'industrie de la confection y emploie plus de 15 000 personnes.

Ces industries ont fait de gros efforts pour se moderniser et pour s'organiser en partenariat avec les distributeurs, en signant une charte commune.

Pourtant, elles ont beaucoup souffert ces derniers mois. Vous avez rappelé les causes essentielles de leurs difficultés : stagnation de la consommation, concurrence des pays de délocalisation lointaine, mais aussi – ce qui n'est pas admissible – concurrence déloyale de certains de nos partenaires européens, qui, en laissant se déprécier leur monnaie, donnent artificiellement un gain de compétitivité aux industries de main-d'œuvre.

Il est difficilement acceptable, au nom de la cause européenne, d'avoir à constater que des Européens jouent contre la carte européenne.

Plus particulièrement dans votre région, le secteur de la filature de laine a profondément souffert des concurrences italienne et espagnole.

Comme vous le savez, le Gouvernement s'est très fortement mobilisé pour demander à la Commission européenne d'apporter une réponse à ce grave problème. Celle-ci a admis que certains secteurs – dont le textile-habillement – sont particulièrement affectés. Une première décision concrète vient d'être prise, en réponse à nos demandes, avec l'affectation de 123 millions d'écus au programme RETEX.

Des mesures complémentaires visant à une meilleure affectation des fonds structurels – je pense notamment au Fonds social européen, le FSE – en faveur des secteurs touchés sont actuellement étudiées par la Commission.

Toutefois, le Gouvernement a conscience que la réponse européenne ne sera probablement pas à la mesure du problème posé. En particulier, cette aide vise plus la reconversion de ces industries que son soutien direct.

C'est pourquoi le Gouvernement attend de la Commission une réponse complémentaire et qu'il étudie la mise en œuvre de mesures nationales pour apporter des aides directes aux entreprises concernées.

Le ministre de l'industrie, M. Borotra, recherche les modalités les plus efficaces, comme l'allègement des charges sociales, auquel vous avez fait allusion, pour les salaires inférieurs à une fois et demie le SMIC dans les secteurs du textile-habillement, du cuir et de la chaussure.

Le Premier ministre apporte à ce dossier une attention particulière et il a demandé à M. Borotra d'étudier les propositions des organisations professionnelles représentant ces industries et de travailler en liaison avec M. Jacques Barrot. Ce serait un excellent moyen de répondre aux demandes des entreprises.

En ce qui concerne la distribution, monsieur le sénateur, vous avez raison : il nous faut veiller à ce que les distributeurs français cherchent à valoriser les produits français.

Depuis que M. Chevènement, alors ministre de l'industrie, a abandonné le label *made in France*, cette marque de valorisation des produits français, nous avons connu des dérives qui ont notamment conduit la grande distribution à se faire le « cheval de Troie » d'un certain nombre de produits en provenance de pays bénéficiant de fortes délocalisations. La distribution doit donc réfléchir de manière très volontariste à la façon la plus efficace de valoriser les produits français, ce qui est nécessaire pour nombre de nos régions : la vôtre, le Nord – Pas-de-Calais, mais aussi la région Rhône – Alpes, le département de la Loire ou certains territoires de l'Ouest, notamment le Choletais, car ces secteurs industriels constituent la charpente de ces économies territoriales. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. Ivan Renar. Je demande la parole.

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

M. Ivan Renar. Monsieur le ministre, je vous remercie de votre réponse, bien qu'elle ne me satisfasse guère et que, sur trois points essentiels, je doute de l'efficacité des mesures que vous proposez.

Je crois que nous devons nous protéger contre la concurrence déloyale, mais je constate qu'il n'existe toujours pas de clause sociale dans les accords internationaux. Je pense ici, par exemple, à la lutte contre la surexploitation des peuples concernés ou à l'interdiction du travail des enfants dans certains pays. Se posent aussi la question de la taxation du différentiel de salaires entre les pays, ainsi que celle des mesures à prendre pour enrayer la contrefaçon.

S'agissant des délocalisations, monsieur le ministre, permettez-moi de dire que les méchants qui délocalisent, ce ne sont pas les autres, mais les grands groupes textiles, les entreprises de vente par correspondance, et jusqu'à l'Etat lui-même, qui donne le mauvais exemple en faisant fabriquer la plupart des uniformes de notre armée et de notre police à l'étranger.

Il faut savoir que, pour le secteur du textile, de l'habillement et du cuir, 20 p. 100 des importations proviennent d'entreprises françaises délocalisées. Selon les patrons du textile, un accroissement de 1 p. 100 des importations équivaut à la perte de 7 000 emplois.

Enfin, pour ce qui est de la consommation, il est évident que les besoins vont en augmentant en France et dans le monde, mais notre pays reste en état de sous-consommation de produits textiles par rapport à ses voisins européens et aux grands pays industrialisés. C'est vrai pour les vêtements, mais aussi pour les textiles techniques. Tant que nous n'encouragerons pas la relance de la consommation par une augmentation du pouvoir d'achat, monsieur le ministre, nous aurons du mal à résoudre la crise.

SITUATION DE LA PRESSE ÉCRITE

M. le président. M. Ivan Renar interroge M. le ministre de la culture sur la situation de la presse écrite.

En effet, ce début d'année voit une nouvelle disparition d'un titre national. Jamais, peut-être, la presse écrite française n'a été confrontée à de telles difficultés. La crise n'épargne personne mais frappe tout particulièrement les journaux à faibles ressources publicitaires. A ce titre, la réduction des aides dues par l'Etat pour 1995 à ces quotidiens est particulièrement préoccupante, d'autant que l'aide globale à la presse pour 1996 ne sera augmentée que de 50 p. 100 alors que son doublement avait été promis.

Cette situation critique appelle de la part de l'Etat un véritable soutien, seul garant de l'exercice de la démocratie.

Il lui demande donc quelles mesures il entend prendre pour protéger et développer la presse écrite. (N° 248.)

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la presse quotidienne nationale subit une crise grave et durable. Un nouveau titre est mort il y a peu de temps – je veux parler d'*Infomatin* – limitant un peu plus encore l'accès des citoyens à l'information. D'autres titres sont menacés.

La France comptait vingt-huit quotidiens nationaux en 1946, douze en 1980, et il n'en reste que neuf aujourd'hui.

Le tirage est passé, dans la même période, de 6 millions d'exemplaires à 2,6 millions d'exemplaires, alors que la population française a, elle, progressé de 18 millions d'habitants.

Baisse du lectorat, modification des pratiques de lecture des Français, concurrence de l'audiovisuel, en particulier de la télévision : beaucoup a été dit sur les causes de cette situation.

Mais on ne peut également ignorer la structure même du financement de la presse, de plus en plus dépendant des puissances financières et industrielles, et entièrement lié aux recettes publicitaires.

En moyenne, la publicité représente 44 p. 100 du chiffre d'affaires de la presse nationale, mais cela recouvre de fortes inégalités ; on peut ainsi aller de 80 p. 100 du chiffre d'affaires pour un titre à 12 p. 100 pour un autre.

Lorsque la situation se dégrade, la crise explose. En quatre ans, les recettes publicitaires ont chuté de 47,5 p. 100.

Aucun titre n'est épargné, mais les quotidiens qui bénéficiaient déjà d'une manne publicitaire réduite sont touchés plus que d'autres.

Institué afin de corriger les effets de la concentration de la publicité sur quelques titres, le fonds d'aide aux journaux à faible capacité publicitaire devait, selon les promesses du précédent gouvernement, être multiplié par deux en 1996. Cette augmentation a non seulement été réduite de 50 p. 100, mais la subvention 1995 a été elle-même baissée de 3,5 p. 100.

Ces journaux ne demandent pourtant pas l'aumône, mais le simple moyen de vivre, c'est-à-dire de continuer à être acteurs et garants du pluralisme et de la démocratie.

L'aide de l'Etat à la presse écrite est une aide à la démocratie. Le Président de la République le reconnaissait lui-même en demandant, lors de ses vœux à la presse, que les mécanismes des aides actuelles soient réexaminés en vue de les rendre plus efficaces.

Le premier pas en ce sens devrait être le respect des engagements pris en 1995 et pour 1996.

D'une manière plus générale, d'autres questions importantes restent en suspens comme l'avenir de l'aide postale, qui garantit aujourd'hui le libre accès du citoyen à son journal, et le maintien des tarifs préférentiels pour les journaux à faibles ressources publicitaires.

Jean Miot, ancien président de la fédération nationale de la presse française et nouveau président de l'Agence France-Presse, a un jour comparé la crise de la presse écrite à celle de la sidérurgie. Veillons à ce que les deux situations ne se ressemblent pas plus longtemps !

Il a souvent été dit que le droit à l'information était un droit fondamental de l'homme contemporain. Dans un ouvrage universitaire récent consacré aux libertés

publiques, à la question posée en introduction : « Quelle est la liberté fondamentale qui engendre et garantit le régime de l'ensemble des libertés dans un pays donné ? », la réponse est précise : « C'est, évidemment, la liberté de la presse. » Toute ma question est résumée dans cette petite phrase, monsieur le ministre.

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

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Monsieur le sénateur, je vous prie de bien vouloir excuser M. le ministre de la culture, qui se trouve actuellement à Haïti, où il représente le Gouvernement pour l'investiture du nouveau président. Il m'a chargé de vous transmettre la réponse suivante.

La disparition d'*InfoMatin* confirme que la situation de la presse quotidienne nationale est fragile. Chacun est conscient qu'une démocratie vivante a besoin d'une presse pluraliste, et chacun regrette donc que ce titre n'ait pu vivre plus de deux années. Vous avez vous-même évoqué, monsieur Renar, les propos de M. le Président de la République sur ces sujets.

S'agissant d'*InfoMatin*, force est de constater que les fonds mobilisés ont été, dès le départ, insuffisants ; quelles que soient la qualité du repreneur et l'importance des crédits apportés par lui, la santé du titre était fortement compromise par les conditions mêmes de sa création. Pour surmonter la crise qu'il traversait, *InfoMatin* aurait dû avoir, pour un prix de vente identique, deux à trois fois plus de diffusion payée.

Pour autant, le Gouvernement, qui ne saurait évidemment se substituer à l'initiative privée dans la conduite des entreprises de presse, n'est pas resté inactif. Il s'est engagé, au contraire, dans une politique de soutien affirmé du secteur de la presse écrite. Le total des aides directes et indirectes à la presse écrite a atteint près de 7 milliards de francs, soit 12 p. 100 du chiffre d'affaires du secteur.

Les aides indirectes font l'objet d'un réexamen, en vue de les rendre encore plus efficaces, au profit des formes de presse qui en ont le plus besoin, comme les quotidiens. C'est le cas avec l'aide au transport par la SNCF, qui a été modernisée depuis le 1^{er} janvier dernier. Quant à l'aide apportée au transport par La Poste, elle fait également l'objet d'un réexamen dans le cadre d'une table ronde qui y travaille actuellement.

M. Douste-Blazy indique que la mesure de régulation budgétaire intervenue en 1995 – vous l'avez évoquée – a pu être limitée à 3,5 p. 100 pour l'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires. Par ailleurs, le fonds a été augmenté de 50 p. 100 entre 1995 et 1996, en prévision, notamment, de l'arrivée éventuelle d'*InfoMatin* parmi ses bénéficiaires.

La disparition de ce quotidien conduira donc, mécaniquement, à des aides aux journaux traditionnellement servis nettement plus élevées que cette année, ce qui constitue un effort sensible de l'Etat en faveur de la défense du pluralisme.

Monsieur le sénateur, le Gouvernement porte au développement de la presse une attention constante et, dans le cadre et les limites de sa responsabilité propre, il prend les mesures qui lui apparaissent nécessaires.

M. Ivan Renar. Je demande la parole.

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

M. Ivan Renar. Monsieur le ministre, je veux insister sur le fait que les problèmes de la presse sont non seulement réels mais d'une très grande gravité. La crise de la

presse n'est pas seulement la poursuite de ce qu'on a pu connaître les années précédentes : on constate une accélération brutale, due à une aggravation de la situation économique, qui fait que tous les quotidiens nationaux sont déficitaires.

Ainsi, on a pu dire que l'augmentation du prix du papier a été un choc comparable au choc pétrolier qui a frappé nos industries il y a quelques années.

Aujourd'hui, le prix du papier et la chute vertigineuse des recettes publicitaires asphyxient la presse écrite.

J'ajoute que le problème est politique pour notre pays. Quelle que soit l'option politique de chacun, l'exercice de la démocratie implique la confrontation des idées, l'expression reconnue de la contestation, la possibilité de prendre position en toute connaissance de cause et, à partir du moment où la presse est un moyen de l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté, la responsabilité de l'Etat à son égard relève du fonctionnement de cette démocratie : il lui faut pallier la faiblesse des recettes publicitaires, favoriser les démarches coopératives et préserver celles qui existent, comme la distribution, ce qui ne signifie pas l'irresponsabilité économique des entreprises de presse.

En ce qui concerne la presse dite d'opinion, elle a besoin d'être aidée, encore que le mot « aide » ne convienne pas. En effet, il ne s'agit pas d'un acte de charité, pis, d'une aumône, pouvant même faire fi d'une mauvaise gestion de ceux qui sollicitent cette aide. En fait, il s'agit d'un fonds de concours à l'exercice de la démocratie.

L'histoire de la presse française se confond avec le développement de la vie démocratique de notre pays. N'attendons pas que de nouveaux journaux disparaissent, n'attendons pas de voir grandir le cercle des journaux disparus !

La démocratie serait bien malade le jour où il n'y aurait plus, dans notre pays, un seul journal d'opinion, car, comme le disait Albert Camus, monsieur le ministre, la liberté dans le désert, ce n'est pas la liberté. (*Mme Maryse Bergé-Lavigne applaudit.*)

FRANCHISE POSTALE

M. le président. M. Charles Descours attire l'attention de M. le ministre délégué au budget sur la décision budgétaire visant à supprimer la franchise postale. La suppression de la franchise postale, c'est, pour les maires ruraux, la goutte d'eau qui fait déborder le vase.

Récapitulons toutes les « mesures à risques » et tracasseries accumulées en peu de temps : hier, c'étaient les restrictions du FCTVA, le fonds de compensation pour la TVA, l'augmentation des cotisations à la CNRACL, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la suppression de la DGE, la dotation globale d'équipement pour les groupements de communes. Aujourd'hui, ce sont la croissance des dépenses sociales, la réglementation sur l'environnement, les restrictions d'emploi des CES, les contrats emploi-solidarité, l'augmentation des charges de l'ONF, l'Office national des forêts. Demain, la M 49 imposera d'équilibrer les comptes d'eau et d'assainissement, sans parler du coût des ordures ménagères.

La suppression de la franchise postale paraît donc inacceptable aux maires ruraux s'il n'y a pas de compensation juste et durable. La compensation proposée de 97,5 millions de francs contre, autrefois, 3,7 milliards de francs accordés à La Poste pour l'ensemble de ses « services »,

communes comprises, revient à accorder 1,70 franc par an et par habitant aux communes pour une dépense que toutes les évaluations situent aux environs de 10 francs.

Il demande donc au ministre de bien vouloir lui indiquer les mesures qu'il entend prendre pour convaincre ces maires que l'Etat ne se décharge pas, l'une après l'autre, de toutes ses responsabilités sur les communes, sans compensation juste et équitable. (N° 250.)

La parole est à M. Descours.

M. Charles Descours. Monsieur le président, mes chers collègues, je veux attirer l'attention de M. le ministre délégué au budget sur la suppression de la franchise postale.

Cette mesure, qui vise surtout les maires des communes rurales, est la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. En effet, elle survient après l'accumulation, en peu de temps, de bien d'autres mesures à risques et tracasseries, et ce sous tous les gouvernements.

Hier, c'étaient les restrictions du FCTVA, l'augmentation importante des cotisations à la CNRACL – et nous ne sommes probablement pas au bout du processus ! – la suppression de la dotation globale d'équipement pour les groupements de communes.

Aujourd'hui, c'est la croissance des dépenses sociales, dont le taux, malheureusement, est presque toujours à deux chiffres, la réglementation sur l'environnement, la restriction d'emploi des contrats emploi-solidarité, qui – nous le savons – seraient très importants pour les communes, l'augmentation des charges de l'Office national des forêts.

Demain, en outre, la M 49 imposera d'équilibrer les comptes d'eau et d'assainissement, sans parler du coût des ordures ménagères !

La suppression de la franchise postale paraît donc inacceptable aux maires ruraux s'il n'y a pas compensation juste et durable.

Malgré les efforts de notre Haute Assemblée et de l'Association des maires de France, la compensation proposée de 97,5 millions de francs – contre 3,7 milliards de francs autrefois – accordée à La Poste pour l'ensemble de ses « services », communes comprises, revient à accorder 1,70 franc par an et par habitant aux communes pour une dépense que toutes les évaluations situent aux environs de 10 francs.

Je demande donc au ministre de bien vouloir nous indiquer les mesures qu'il entend prendre pour convaincre les maires que l'Etat ne se décharge pas, l'une après l'autre, de toutes ses responsabilités sur les communes sans compensation juste et équitable.

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

M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le sénateur, je veux vous rassurer pleinement sur les intentions du Gouvernement en ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Vous avez rappelé un certain nombre de mesures, dont la plupart avaient été décidées par des gouvernements antérieurs.

S'agissant de l'action de l'actuel gouvernement, je souhaite insister sur deux points avant d'en venir à la question plus précise que vous avez posée sur la franchise postale.

Ce gouvernement, pour la première fois – il n'y a pas de précédent – répondant, notamment, à la demande insistante du Sénat, a proposé aux collectivités locales ce que nous appelons un pacte de stabilité de trois ans. Cela

signifie que l'Etat s'engage, pendant trois ans, à indexer les dotations financières destinées aux collectivités sur l'évolution des prix hors tabac à partir de 1996.

Au sein de cette enveloppe globale, figure une sous-enveloppe « dotation globale de fonctionnement » – cela intéresse particulièrement les petites communes rurales – qui, elle, évoluera plus vite puisqu'elle sera indexée sur l'indice des prix majoré de la moitié de l'augmentation en volume de la richesse nationale – ce qu'on appelle techniquement le produit intérieur brut.

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé hier un ensemble de mesures, également particulièrement souhaitées par le Sénat, en faveur des zones menacées de désertification, ce qu'on appelle les zones de revitalisation rurale. Ces zones fragiles bénéficieront d'une série d'avantages fiscaux destinés à inciter les entreprises à s'y installer, en particulier l'exonération complète de la taxe professionnelle, l'Etat compensant les moins-values de recettes pour les communes ou pour les collectivités locales concernées, mais aussi d'éventuels allègements de cotisations sociales.

En ce qui concerne plus précisément, maintenant, la franchise postale, les maires en bénéficiaient non pas en tant que chef de l'exécutif des communes mais au titre de leurs fonctions de représentant de l'Etat, qui relèvent de cinq domaines : la tenue de l'état civil, leurs activités en tant qu'officier de police judiciaire, l'organisation des élections, la délivrance de documents et les concours apportés aux administrations de l'Etat.

Cette franchise a été supprimée dans le cadre d'une opération de clarification des comptes et des relations entre l'Etat et La Poste.

Dans la loi de finances pour 1996, sur proposition du Gouvernement, le Parlement a décidé de verser une compensation aux communes pour prendre en compte les charges nouvelles qui en résultent.

Le volume du courrier des maires pouvant bénéficier de la franchise postale a fait l'objet d'une évaluation conjointe et contradictoire, d'une part, de l'inspection générale des finances et, d'autre part, de l'inspection générale des postes et télécommunications.

Sur la base de ces travaux, le Gouvernement avait retenu un montant de compensation de 67,5 millions de francs par an, qui correspondait à la fourchette supérieure de l'évaluation réalisée par les inspections.

A la demande du Sénat, un complément de 30 millions de francs a été inscrit dans la loi de finances pour répondre aux inquiétudes de certains maires ruraux.

Il me semble qu'avec un montant total de 97,5 millions de francs, incorporé prochainement à la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement versée à chaque commune, la compensation financière est calculée très largement par rapport aux données objectives sur le courrier des maires en tant que représentants de l'Etat.

Naturellement, nous ferons le point au bout d'un an d'application et, sous réserve des conclusions que nous tirerons de cette mise à plat des résultats du nouveau système, nous verrons s'il y a lieu d'y apporter des modifications dans les lois de finances ultérieures.

M. Charles Descours. Je demande la parole.

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

M. Charles Descours. Monsieur le ministre, j'ai bien entendu votre propos sur la suppression de la franchise postale. Ce gouvernement, comme le précédent, parle beaucoup d'aménagement du territoire, ce qui ne peut que nous satisfaire, dans cette assemblée. Cependant il ne

faut pas reprendre d'une main ce que l'on donne de l'autre. Pour les petites communes, c'est très important, car leurs budgets sont très tendus.

J'ai pris acte du fait qu'on dressera un bilan au bout d'un an. J'avais également relevé, comme bien d'autres ici, les efforts que traduisait le pacte de stabilité.

Tant sur la franchise postale que sur le pacte de stabilité, vous le savez, monsieur le ministre, la Haute Assemblée sera particulièrement vigilante lors de l'examen des prochains budgets. En effet, les petites communes rurales constituent – M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat l'a dit tout à l'heure – le tissu de notre démocratie et la tradition de notre pays.

Vous êtes d'un département, monsieur le ministre, où il y a beaucoup de petites communes rurales. Si vous interrogez leurs maires, vous verrez qu'ils sont extrêmement inquiets.

CIRCULAIRE RELATIVE AUX CONDITIONS PROVISOIRES
D'ÉVACUATION DES RÉSIDUS D'INCINÉRATION
PAR LIT FLUIDISÉ

M. le président. M. Daniel Eckenspieller expose à Mme le ministre de l'environnement que la technique du four à lit fluidisé pour l'incinération des ordures ménagères se développe, parallèlement aux techniques plus traditionnelles, telles que celles du four à grille.

Il souligne que, dans notre pays, cette technique a été retenue, au cours des derniers mois, par cinq groupements de communes, dont le SIVOM de l'agglomération mulhousienne.

Il lui précise que ce syndicat a retenu cette technique en raison de sa capacité à incinérer des déchets de nature très différente, permettant, par exemple, la coïncinération d'ordures ménagères et de boues de station d'épuration, et ce dans des conditions intéressantes vis-à-vis de la protection de l'environnement : faible teneur en imbrûlés, qualité des sous-produits, etc.

Il lui rappelle que ces installations sont soumises, comme les autres techniques, pour les résidus d'incinération des déchets ménagers et assimilés, aux dispositions de l'arrêté du 25 janvier 1991, et ce alors que les résidus des lits fluidisés sont de nature très différente de ceux des fours à grille, de sorte que l'application non différenciée de la législation précitée conduit à pénaliser économiquement la technologie des fours à lit fluidisé.

Conscient de ce problème, le ministère de l'environnement a procédé, avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, à une étude détaillée sur les lits fluidisés, étude qui a donné lieu à l'élaboration d'un projet de circulaire. Celle-ci a pour objet de définir de manière précise les conditions provisoires d'évacuation des résidus d'incinération par lit fluidisé, pour déboucher – après acquisition de données plus précises grâce aux premières installations – sur une réglementation complètement adaptée.

Il lui demande de bien vouloir lui préciser la date de publication de cette circulaire en raison des incidences financières de l'application sans discernement de l'arrêté du 25 janvier 1991. (N° 243.)

La parole est à M. Eckenspieller.

M. Daniel Eckenspieller. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la technique du four à lit fluidisé pour l'incinération des ordures ménagères se développe, parallèlement aux techniques plus traditionnelles, comme celle du four à grille.

Dans notre pays, cette technique a été retenue, au cours des derniers mois, par cinq groupements de communes, dont le SIVOM de l'agglomération mulhousienne, que j'ai l'honneur de présider.

Ce syndicat a retenu cette technique en raison de sa capacité à incinérer des déchets de nature très différente, permettant, par exemple, la coïncinération d'ordures ménagères et de boues de station d'épuration, et ce dans des conditions intéressantes vis-à-vis de la protection de l'environnement, notamment du fait d'une faible teneur en imbrûlés et de la qualité des sous-produits, qui devraient pouvoir être facilement valorisés.

Ces installations sont soumises, comme les autres techniques, pour les résidus d'incinération des déchets ménagers et assimilés, aux dispositions de l'arrêté du 25 janvier 1991, et ce alors que les résidus des fours à lit fluidisé sont de nature très différente de ceux des fours à grilles, de sorte que l'application non différenciée de la législation précitée conduit à pénaliser économiquement la technologie des fours à lit fluidisé.

Conscient de ce problème, le ministère de l'environnement a procédé, avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, à une étude détaillée sur les lits fluidisés, étude qui a donné lieu à l'élaboration d'un projet de circulaire préfectorale. Celle-ci a pour objet de définir de manière précise les conditions provisoires d'évacuation des résidus d'incinération par lit fluidisé, pour déboucher – après acquisition de données plus précises grâce aux premières installations – sur une réglementation complètement adaptée.

Je sollicite, au nom de toutes les collectivités qui ont retenu cette nouvelle technologie, la diffusion de cette circulaire dans les meilleurs délais afin de permettre une mise en œuvre des projets choisis. En effet, les incidences financières de l'application sans discernement de l'arrêté du 25 janvier 1991 aux fours à lit fluidisé sont telles qu'elles obligent les collectivités à la mise au point de garanties financières lourdes, au détriment des entreprises concernées et du développement de cette technologie, en France ainsi qu'à l'exportation.

Ma question porte donc sur la position de Mme le ministre de l'environnement face à ce problème et surtout sur la date prévisionnelle de publication de la circulaire attendue.

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

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Monsieur le sénateur, il m'appartient d'abord de vous présenter les excuses de Mme Lepage, ministre de l'environnement, qui a dû se rendre en mission ce matin même en province, plus précisément dans les Hautes-Pyrénées.

Tout d'abord, la technique d'incinération des déchets dans des fours à lit fluidisé, que vous connaissez très bien, monsieur le sénateur, est un procédé nouveau dans notre pays. Il n'existe pas à ce jour en France d'installation de ce type qui soit opérationnelle à l'échelle industrielle. Il est donc encore difficile d'avoir une information précise sur les différents résidus qui peuvent en être issus.

Pour autant, le développement de cette technique et la perspective des projets en cours a incité le ministère de l'environnement à s'y intéresser, avec l'appui de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et en concertation avec les industriels concernés. Un travail de développement et de réalisation permettra de proposer des conditions d'élimination des résidus issus de ces procédés en fonction de l'impact potentiel qu'ils peuvent avoir pour l'environnement et en cohérence avec la réglementation existante dans ce domaine.

Dans l'immédiat, les services du ministère de l'environnement et ceux de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ont dû travailler sur la base d'éléments documentaires ou bibliographiques et en fonction d'analyses réalisées sur des installations situées dans d'autres pays.

Une circulaire relative aux résidus de l'incinération des déchets ménagers et assimilés dans les fours à lit fluidisé a été diffusée à MM. les préfets le 10 janvier 1996. Elle adopte une approche pragmatique à titre transitoire, conformément à vos souhaits.

Mme le ministre de l'environnement attire toutefois votre attention sur le fait que ces orientations ne sont que provisoires, dans l'attente des résultats des campagnes d'analyses qui seront effectuées sur les résidus d'installations pilotes ou de premières installations industrielles opérationnelles.

Si cette réponse est très technique, elle reflète le souhait de Mme le ministre de l'environnement de suivre avec beaucoup d'attention le développement de cette nouvelle technique, qui peut se révéler très intéressante.

M. Daniel Eckenspieller. Je demande la parole.

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

M. Daniel Eckenspieller. Je vous remercie pour cette réponse qui va tout à fait dans le sens de notre attente.

Nous avons conscience de nous situer dans une phase transitoire. Encore fallait-il un document sur lequel nous puissions nous appuyer pour mettre au point, dans des montages où les enjeux financiers sont tout à fait considérables, des garanties, aussi bien vis-à-vis des constructeurs avec lesquels nous passons contrat qu'avec les exploitants.

Nous espérons évidemment, comme, je pense, Mme le ministre de l'environnement, que cette technique se révélera bonne pour l'environnement.

CONSÉQUENCES DE L'ENREGISTREMENT DE LA DÉNOMINATION «FETA» COMME APPELLATION D'ORIGINE PROTÉGÉE EXCLUSIVEMENT POUR LES PRODUCTIONS GRECQUES

M. le président. Mme Janine Bardou tient à attirer l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la prochaine adoption par l'Union européenne du règlement relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine, conformément à la procédure prévue à l'article 17 du règlement 2081/92.

La proposition actuelle de la Commission prévoirait que la dénomination «feta» serait enregistrée comme appellation d'origine protégée exclusivement pour les productions grecques.

Cette proposition, qui conduirait à l'interdiction de l'utilisation de cette dénomination pour toutes les productions issues des autres États membres, n'est pas acceptable.

En effet, elle ne traduit pas la situation actuelle de la production de feta dans l'Union européenne, estimée à 220 000 tonnes, dont 100 000 tonnes pour la Grèce, soit moins de la moitié de la production totale. De plus, elle ne se situe pas, du point de vue historique, dans la logique de l'utilisation antérieure de cette dénomination, dans la mesure où le mot «feta» – qui signifie «morceau» en langue italienne – désigne habituellement un produit traditionnel méditerranéen.

Quoi qu'il en soit, elle appelle tout particulièrement son attention sur les conséquences économiques qu'entraînerait l'adoption de la proposition actuelle de la Commission.

Elle remettrait très gravement en cause l'activité de l'unité Valbreso de la société des caves de Roquefort, implantée au Massegros, en Lozère, et qui produit 9 000 tonnes par an de feta, emploie cent trente salariés et valorise 30 millions de litre de lait de brebis collectés tant sur le département de la Lozère que sur le département de l'Aveyron.

Sans méconnaître l'intérêt d'une réglementation de la feta, elle souhaiterait que la dénomination reste un terme générique concernant les productions méditerranéennes de zones sèches et qu'elle soit assortie ensuite de la mention géographique.

Il faut, en effet, que des régions comme les nôtres puissent poursuivre cette production pour laquelle de lourds investissements ont été réalisés et qui représente un nombre d'emplois non négligeable.

C'est pourquoi elle lui demande quelles dispositions il compte prendre pour qu'aboutisse dans le sens souhaité ce dossier, qui revêt une importance capitale pour le maintien des exploitations agricoles de la région des Causses. (N° 256.)

La parole est à Mme Bardou.

Mme Janine Bardou. Je tenais à attirer l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur la prochaine adoption par l'Union européenne du règlement relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine.

La proposition actuelle de la Commission prévoirait que la dénomination «feta» serait enregistrée comme appellation d'origine protégée exclusivement pour les productions grecques.

Cette proposition, qui conduirait à l'interdiction de l'utilisation de cette dénomination pour toutes les productions issues des autres États membres, n'est pas acceptable.

En effet, elle ne traduit pas la situation actuelle de la production de feta dans l'Union européenne, qui est estimée à 220 000 tonnes, dont 100 000 tonnes pour la Grèce, soit moins de la moitié de la production totale.

J'appelle donc tout particulièrement l'attention de M. le ministre sur les conséquences économiques qu'entraînerait l'adoption de cette proposition. Cette dernière remettrait très gravement en cause l'activité de l'unité Valbreso de la société des caves de Roquefort, qui est implantée au Massegros, en Lozère, et qui produit 9 000 tonnes de feta par an, emploie cent trente salariés et valorise 30 millions de litres de lait de brebis collectés tant dans le département de la Lozère que dans le département de l'Aveyron.

Sans méconnaître l'intérêt d'une réglementation pour la feta, nous souhaiterions que la dénomination reste un terme générique concernant les productions méditerranéennes de zones sèches et qu'elle soit assortie ensuite de la mention géographique.

Il faut, en effet, que des régions comme les nôtres puissent poursuivre cette production, pour laquelle de lourds investissements ont été réalisés et qui représente un nombre d'emplois non négligeable.

C'est pourquoi je vous demande quelles dispositions vous comptez prendre pour qu'aboutisse dans le sens souhaité ce dossier, qui revêt une importance capitale pour le maintien des exploitations agricoles de notre région.

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

M. Roger Romani, *ministre des relations avec le Parlement*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie d'excuser M. Vasseur, ministre de l'agriculture, qui est actuellement en visite officielle en Hongrie et qui m'a prié de vous faire la réponse suivante.

Madame le sénateur, vous posez une question pertinente et difficile. Vous évoquez le mot « feta », qui signifie « morceau » en langue italienne et qui désigne un produit traditionnel méditerranéen.

Comme vous le savez, la Commission européenne a mis en place un règlement permettant de protéger au plan européen les dénominations géographiques des produits agricoles et agroalimentaires.

La France, qui dispose heureusement depuis longtemps de garanties officielles, comme l'appellation d'origine contrôlée et le label, a fortement inspiré cette réglementation et a tout fait pour qu'elle soit adoptée, parfois contre la volonté de certains États du nord de l'Europe, plus enclins à un libre échange total des produits agricoles. C'est dire que le Gouvernement tient fermement à la bonne application de ce règlement, qui permettra de protéger nos produits les plus réputés contre des imitations venant d'autres pays européens.

Le règlement prévoit effectivement que les États membres transmettent à la Commission, parmi leurs dénominations, celles qu'ils souhaitent voir protégées au plan européen.

C'est ainsi que la France a transmis à la Commission une liste regroupant la totalité de ses appellations d'origine contrôlées et cinquante-cinq labels. De même, la Grèce a transmis une liste sur laquelle figure la feta.

Après un travail d'instruction de plus de deux ans, la Commission européenne a soumis à un vote bloqué du comité de réglementation – il semble que notre procédure constitutionnelle du vote bloqué ait été copiée ! – une liste sur laquelle figuraient la quasi-totalité des dénominations françaises, mais aussi la feta. Cette liste, qui n'a pas obtenu la majorité qualifiée, doit être soumise maintenant au conseil des ministres de l'agriculture.

Le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, comme vous-même, est très attaché à ce que cette procédure aboutisse, qui permettra de protéger de nombreuses productions, dont le roquefort, l'agneau de l'Aveyron et le laguiole.

Il est du devoir du ministre de l'agriculture de faire en sorte que la liste soit adoptée, car il y va de la crédibilité de ce règlement européen et de l'intérêt même de nos producteurs agricoles.

Pour autant, le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation n'ignore pas les difficultés que poserait une protection du terme feta pour les fabricants français, de même que pour ceux d'autres pays, comme le Danemark, car, et vous l'avez justement noté, la Grèce n'assure que la moitié de la production européenne de feta.

C'est pourquoi le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation s'efforcera de préserver les intérêts de nos producteurs de « feta ». Des discussions doivent être menées au plan européen à l'échelon des ministres pour prévoir une période transitoire ou pour ajouter une mention géographique après le terme « feta ». Mais il convient de ne pas perdre de vue l'objectif prioritaire : voir l'ensemble de la procédure aboutir.

Mme Janine Bardou. Je demande la parole.

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

Mme Janine Bardou. Monsieur le ministre, cette réponse ne me comble pas tout à fait puisqu'elle envisage encore beaucoup de contraintes.

Je voudrais simplement rappeler que la production de feta permet une diversification des produits dérivés du lait de brebis, particulièrement pour les caves de Roquefort. Si le roquefort fait partie de notre patrimoine national, nous exportons aussi de la feta, vers la Turquie notamment.

J'ajoute que la Grèce n'est pas le seul pays où l'on produit et où l'on mange de la feta. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons qu'il existe un terme générique.

FERMETURE DU CENTRE RADIOMARITIME DE SAINT-LYS (HAUTE-GARONNE)

M. le président. Mme Maryse Bergé-Lavigne attire l'attention de M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration sur les conséquences de la fermeture du centre radiomaritime de Saint-Lys.

France Télécom Réseaux et Service internationaux a décidé de supprimer ce site d'ici à 1999 ou 2001, en raison du déclin des communications maritimes traditionnelles par voie radio qui sont remplacées par les communications par satellite.

Le centre radiomaritime de Saint-Lys est l'employeur le plus important de ce canton rural ; sa fermeture pourrait entraîner le départ de plus de soixante familles et d'autant d'enfants qui y sont aujourd'hui scolarisés.

Pourtant, la reconversion de ce site, déjà préparée par les salariés qui ont suivi une formation leur permettant d'être opérateurs des liaisons internationales, est possible ; déjà, des appels à candidature sont proposés pour faire ce même travail à Toulouse, alors que des postes seront supprimés à Saint-Lys.

La fermeture du centre et le déplacement des personnels sur la ville de Toulouse accentuerait l'effet « commune dortoir » qui guette la grande banlieue.

Or, la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications et son cahier des charges mentionnent explicitement l'obligation pour France Télécom de tenir compte des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, obligation reprise et développée dans une note interne du 9 juin 1994, où il est précisé que « France Télécom a la volonté de développer une répartition territoriale équilibrée et tient compte, dans la recherche de cet équilibre, de tous les aspects : qualité du service fourni, coût, contribution à l'aménagement du territoire. Il en va de sa responsabilité d'entreprise citoyenne ».

C'est pourquoi elle lui demande s'il a l'intention de rappeler à France Télécom ses engagements en matière d'aménagement du territoire et s'il considère le maintien du site de Saint-Lys justifié quant à l'équilibre économique et humain de ce canton rural. (N° 252.)

La parole est à Mme Bergé-Lavigne.

Mme Maryse Bergé-Lavigne. Monsieur le ministre, je voudrais attirer votre attention sur la situation du canton de Saint-Lys, en Haute-Garonne, gravement compromise par la fermeture, décidée par France Télécom, du centre radiomaritime situé à trente kilomètres de Toulouse.

Ce canton rural présente déjà – c'est un paradoxe – les caractéristiques des communes dortoirs des grandes agglomérations. Ainsi, plus des deux tiers des actifs travaillent aujourd'hui en dehors du canton.

La fermeture du centre radiomaritime accentuera ce phénomène si les salariés sont transférés à Toulouse. S'ils sont mutés ailleurs, la situation économique déjà préoccupante de ces communes sera aggravée. Plus de soixante

familles salariées du centre radiomaritime, premier employeur du canton, y habitent et leurs enfants y sont scolarisés.

Pourtant, des solutions alternatives pour maintenir l'emploi sur place pourraient être envisagées : la reconversion du centre, par exemple. Les salariés ont reçu, pour nombre d'entre eux, une formation d'opérateur de liaisons internationales par satellite. Or, de tels postes sont créés sur Toulouse alors que les structures techniques et les capacités humaines permettraient qu'ils le soient sur le site de Saint-Lys.

Un tel choix, qui permettrait de maintenir une activité économique dans un canton rural, serait conforme à la charte aux termes de laquelle France Télécom s'est engagée à tenir compte des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

De telles orientations ont été réaffirmées hier par M. le Premier ministre. Comment pourrait-on obtenir des entreprises privées le maintien d'activités économiques en zone rurale si le secteur public ne donne pas l'exemple ? Distribuer subventions, aides fiscales et compensations diverses pour revitaliser le milieu rural, c'est bien ; encore faut-il ne pas le laisser se dévitaliser là où l'Etat a, le premier, la possibilité de maintenir une activité.

Le 19 janvier dernier, des représentants du personnel et des élus de la Haute-Garonne vous ont adressé un courrier, monsieur le ministre, pour vous demander d'ouvrir une large concertation sur ce problème. Quelles initiatives concrètes comptez-vous prendre à cet égard ? En particulier, pensez-vous répondre positivement à la demande de concertation des élus locaux et des représentants du personnel ?

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

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. Votre question, madame le sénateur, me donne l'occasion de rappeler une nouvelle fois combien le Gouvernement est attentif à la question des services publics et au rôle des grandes entreprises publiques en matière d'aménagement du territoire.

Je voudrais tout d'abord apporter quelques éclairages sur le cas particulier du centre radiomaritime de Saint-Lys.

Ce centre, dont la création remonte à l'après-guerre, assure la couverture radio en ondes décamétriques du grand large maritime, les communications étant établies par l'intermédiaire d'un opérateur. Il est le seul de ce type en France.

Depuis les années quatre-vingt, le trafic du centre de Saint-Lys diminue progressivement et régulièrement. Il ne représente plus aujourd'hui, en effet, que le quart de ce qu'il était il y a une dizaine d'années.

Les raisons de cette chute du trafic sont bien connues et inéluctables : la technique utilisée à Saint-Lys devient progressivement obsolète et la clientèle a désormais recours aux liaisons établies via le réseau satellite INMARSAT, dont France Télécom assure également l'exploitation à la station d'Issus-Aussaguel, située à quelques kilomètres de Toulouse. En outre, l'évolution des procédures internationales de sécurité maritime prévue pour 1999 ne fera qu'accroître, même si c'est regrettable, le déclin de l'activité de Saint-Lys.

J'ajoute que ces nouveaux moyens de télécommunication offrent une qualité et une fiabilité supérieures pour des prix de revient déjà inférieurs à ceux du service par opérateur.

Face à cette situation, France Télécom a d'ores et déjà entrepris la reconversion des opérateurs du centre de Saint-Lys. Des formations adaptées seront organisées pour favoriser cette reconversion au sein d'autres organismes de France Télécom implantés dans la région de Toulouse. Il faut en effet rappeler que Saint-Lys n'est situé qu'à une vingtaine de kilomètres de Toulouse.

Je suis également en mesure de vous préciser que les agents actuellement logés dans des immeubles appartenant à France Télécom sur la commune de Saint-Lys pourront continuer à bénéficier de leur logement.

En outre, France Télécom prévoit l'implantation d'activités provisoires de substitution sur le centre de Saint-Lys afin d'accompagner la décrue des effectifs sans rupture brutale. C'est ainsi qu'une partie du trafic assuré par le service international par opérateur a été transférée d'un centre parisien vers le site de Saint-Lys.

Je suis particulièrement vigilant quant au rôle affirmé de France Télécom en matière d'aménagement du territoire et je sais que le ministre chargé des télécommunications y veille aussi. France Télécom, entreprise citoyenne, a toujours appliqué le moratoire des services publics en zones rurales institué en 1993 et confirmé par M. le Premier ministre.

Les adaptations que France Télécom doit aujourd'hui assurer sont dues essentiellement à l'évolution des techniques et elles concernent son organisation interne et non les points de contact avec le public. Le service rendu, lui, s'améliore constamment avec les nouvelles techniques.

Sachez également, madame le sénateur, que la loi d'orientation du 4 février 1995 a fixé le principe de contrats de service public destinés à préciser les obligations, en matière de service rendu aux usagers et d'aménagement du territoire, que l'Etat entend imposer aux entreprises et organismes placés sous sa tutelle. Je veillerai à ce que le contrat élaboré avec France Télécom prenne en considération les caractéristiques de l'ensemble de notre territoire.

Telle est, madame le sénateur, la réponse que je suis aujourd'hui en mesure de vous fournir.

Mme Maryse Bergé-Lavigne. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme Bergé-Lavigne.

Mme Maryse Bergé-Lavigne. Monsieur le ministre, avec les élus du département et les représentants du personnel du centre radiomaritime de Saint-Lys, je serai évidemment très attentive à la suite qui sera donnée à ce dossier.

Vous avez indiqué que les techniques du centre radiomaritime de Saint-Lys étaient dépassées. Mais les salariés en sont conscients. Ils connaissent bien l'évolution des techniques et ne sont pas opposés à la cessation de l'activité radiomaritime. Ce qu'ils souhaitent, c'est que le site, restauré à grands frais voilà deux ans, soit maintenu. Continuer à loger à Saint-Lys, c'est bien ; mais ils veulent continuer à y travailler.

Aussi, la demande de concertation, sous votre égide, reste valable. Elle pourrait déboucher, j'en suis persuadée, sur une solution répondant tout à la fois aux intérêts de France Télécom, à ceux des salariés et à ceux des collectivités locales.

En tout cas, il me semble impératif de rappeler à France Télécom - vous l'avez déjà fait, mais, il faut recommencer avec plus de force - ses engagements en matière d'aménagement du territoire.

MAINTIEN DES MAÎTRES NAGEURS SAUVETEURS
DES COMPAGNIES RÉPUBLICAINES DE SÉCURITÉ
POUR LA SURVEILLANCE DES PLAGES

M. le président. M. Philippe Madrelle appelle l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur la légitime inquiétude des maires des stations balnéaires suscitée par le projet de diminution, voire de remplacement, des effectifs des MNS – CRS dès l'été prochain sur les plages. Il lui rappelle l'importance du rôle joué par les CRS, qui accomplissent avec les sapeurs-pompiers leur mission de sauvetage avec compétence et dévouement. En outre, ils remplissent une mission de lutte contre la délinquance, de respect des règles de circulation maritime.

S'intégrant prétendument dans le « plan gouvernemental de lutte contre le chômage », cette mesure risque de favoriser le développement du travail au noir, les candidats MNS étant le plus souvent étudiants ou jeunes sportifs.

En conséquence, il lui demande de bien vouloir maintenir le système actuel, qui a toujours donné entière satisfaction. (N° 260.)

La parole est à M. Madrelle.

M. Philippe Madrelle. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est un peu en porte-parole de mes collègues maires des communes du littoral girondin que j'interviens ce matin. Ceux-ci éprouvent en effet une légitime inquiétude face au projet de diminution, dès la saison estivale prochaine, des effectifs de maîtres nageurs sauveteurs des compagnies républicaines de sécurité présents sur nos plages.

Dans la circulaire ministérielle adressée aux préfets, il est précisé que cette mesure fait partie du « plan gouvernemental de lutte contre le chômage ».

Monsieur le ministre, vous me permettrez de vous faire part de nos craintes à ce sujet, car les candidats aux postes de maîtres nageurs sauveteurs sont loin d'être des demandeurs d'emploi ; il s'agit, en général, d'étudiants, d'enseignants ou de sportifs, qui sont le plus souvent payés à la vacation. Cette mesure ne sera donc en rien favorable aux chômeurs.

Partageant leur mission de surveillance des plages et de sauvetage avec les maîtres nageurs sauveteurs civils, les maîtres nageurs sauveteurs CRS apportent une dimension supplémentaire au tandem qu'ils forment et qui, il faut le dire, a toujours fonctionné dans les conditions les plus satisfaisantes.

En effet, les CRS ne se limitent pas à porter secours aux baigneurs en difficulté ; leur présence constitue une réponse à l'attente des citoyens en matière de service public et de lutte contre la délinquance. Même si cette diminution du nombre de CRS sur les plages peut se comprendre par le besoin de renforcer les effectifs dans des zones réputées sensibles, il ne faut pas oublier qu'en période estivale ces zones sensibles se déplacent du fait de l'afflux d'estivants dans les stations balnéaires, d'où le besoin d'y assurer la sécurité des personnes et des biens.

Sans entrer dans le détail des chiffres, je dirai que, dans le seul département de la Gironde, entre le 1^{er} juin et le 19 septembre dernier, la charge a été très lourde : les CRS sont intervenus à la fois en matière de police judiciaire, en matière d'infractions de droit commun, d'infractions maritimes et d'infractions aéronautiques.

Monsieur le ministre, cette décision de diminuer les effectifs des compagnies républicaines de sécurité est un nouvel exemple du désengagement de l'Etat au préjudice

des collectivités locales, qui sont obligées de se livrer à une mobilisation constante pour assurer le maintien des services publics.

Pouvez-vous nous rassurer, monsieur le ministre, quant au maintien indispensable des CRS sur nos plages lors de la saison estivale prochaine ?

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

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. Monsieur le sénateur, M. le ministre de l'intérieur, retenu par d'autres obligations, m'a demandé de vous répondre, ce que je ferai volontiers quoique sans doute moins complètement qu'il ne l'aurait fait lui-même.

Depuis de nombreuses années, la police nationale met à la disposition de certaines communes des maîtres nageurs sauveteurs issus des compagnies républicaines de sécurité pendant les périodes de vacances.

Les maires apprécient beaucoup cette contribution, d'autant que les membres des compagnies républicaines de sécurité savent organiser des activités, attirer les jeunes autour d'eux, des jeunes qui sans cela seraient livrés au désœuvrement. J'ai pu moi-même, à Marseille, comme vous, sans doute, dans le département de la Gironde, me rendre compte du succès de cette opération.

Mais vous devez savoir que cette contribution a des répercussions importantes sur le fonctionnement des unités pendant les périodes d'été.

Or le ministre de l'intérieur considère que le rôle premier des forces de police est de se consacrer aux missions prioritaires que constituent la lutte contre la criminalité et la délinquance, la sécurité des sites sensibles, le maintien de l'ordre public, y compris pendant les périodes de vacances, et spécialement dans les stations balnéaires.

Pour ce qui concerne les affectations sur les plages de maîtres nageurs issus des CRS, M. Jean-Louis Debré a décidé qu'elles seront désormais examinées au cas par cas. Je ne doute pas qu'il apportera une attention particulière au département de la Gironde et à ses nombreuses plages ; en tout cas, je me ferai votre interprète auprès de lui.

M. Philippe Madrelle. Je demande la parole.

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

M. Philippe Madrelle. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir précisé que les affectations seront examinées au cas par cas. Il existe en effet de nombreuses situations particulières. Il faut surtout veiller à ce que ne s'instaure pas une sécurité à deux vitesses, l'une pour les villes plus riches et l'autre pour les villes plus pauvres.

TGV LYON-TURIN

M. le président. M. Charles Descours attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sur le dossier du TGV Lyon-Turin.

Le TGV Lyon-Turin a été retenu par l'Union européenne comme un des grands chantiers prioritaires. Les travaux préparatoires se poursuivent sur le terrain et la procédure semble se dérouler normalement. Mais des incertitudes très fortes subsistent sur son financement.

L'état d'endettement de la SNCF, qui est encore plus connu de l'opinion publique à la suite des récentes grèves, permet-il de financer en partie ou en totalité cet équipement ?

Mme le secrétaire d'Etat a déclaré très récemment que l'Etat pouvait financer les infrastructures de la SNCF. Cette ligne pourrait-elle, la première, en bénéficier ? Sur

le terrain, les élus locaux, et tout particulièrement les maires, sont tenus dans l'ignorance et sont incapables de répondre aux inquiétudes légitimes de leurs concitoyens.

Il souhaiterait donc que M. le ministre veuille bien lui expliquer quel est l'avenir du TGV Lyon-Turin, lui préciser le calendrier et le phasage et lui présenter les possibilités de coût et de montage financier. En effet, si ce projet doit être repoussé aux calendes grecques, les maires concernés doivent en être avertis, car toutes les opérations immobilières, tous les plans d'occupation des sols sont actuellement bloqués, ce qui ne peut se poursuivre indéfiniment. (N° 251.)

La parole est à M. Descours.

M. Charles Descours. J'ai souhaité attirer l'attention de Mme le secrétaire d'Etat aux transports sur le dossier du TGV Lyon-Turin.

Le TGV Lyon-Turin a été retenu par l'Union européenne comme l'un des grands chantiers prioritaires. Les travaux préparatoires se poursuivent sur le terrain et la procédure semble se dérouler normalement. Mais des incertitudes très fortes subsistent sur son financement. L'état d'endettement de la SNCF, qui est encore plus connu de l'opinion publique à la suite des récentes grèves, permet-il de financer en partie ou en totalité cet équipement ?

Madame le secrétaire d'Etat, vous avez déclaré très récemment que l'Etat pouvait financer les infrastructures de la SNCF. Cette ligne pourrait-elle, la première, bénéficier de ce financement ? Sur le terrain, les élus locaux, tout particulièrement les maires, sont tenus dans l'ignorance et sont incapables de répondre aux inquiétudes légitimes de leurs concitoyens.

Je souhaite donc, madame le secrétaire d'Etat, que vous vouliez bien m'expliquer quel est l'avenir du TGV Lyon-Turin, préciser quels sont le calendrier et le phasage, et présenter les possibilités de coût et de montage financier. En effet, si ce projet doit être repoussé aux calendes grecques, ce qui n'est pas exclu, les maires concernés doivent en être avertis, car toutes les opérations immobilières, tous les plans d'occupation des sols, les POS, sont actuellement bloqués, ce qui ne peut se poursuivre indéfiniment.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports. Monsieur Descours, vous connaissez très bien, et nous en parlons souvent, le caractère prioritaire du projet de TGV Lyon-Turin. Il a été réaffirmé à plusieurs reprises et les décisions récemment prises en témoignent s'il en était besoin.

Un nouveau programme d'études a ainsi été engagé l'année dernière, à hauteur de 350 millions de francs environ, avec des contributions des collectivités locales, de l'Etat, ainsi que de l'Union européenne. Il aboutira notamment au choix d'un tracé et permettra donc d'apporter aux maires concernés toutes les précisions nécessaires pour la mise au point de leurs documents d'urbanisme.

Par ailleurs, M. Pons et moi-même avons signé, le 15 janvier dernier, avec mon homologue italien M. Caravale, un accord relatif à la création d'une commission intergouvernementale franco-italienne chargée de préparer la réalisation de la partie internationale de cette liaison. Il s'agit d'une étape importante dans le déroulement de ce projet.

S'agissant du calendrier, monsieur le sénateur - c'est votre première interrogation - la mise en service de la totalité de la liaison TGV Lyon-Turin peut être envisagée pour une période comprise entre 2005 et 2010. Quant à la partie française de ce tracé, c'est-à-dire le tronçon Lyon-Montmélián, on pourrait envisager sa mise en service avant 2005, sous réserve, bien entendu, que soient résolues les questions de financement, objet de votre deuxième interrogation.

Comme vous le savez, M. Pons et moi-même avons confié à M. Philippe Rouvillois la mission de déterminer les conditions de mise en œuvre du schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse et de faire des propositions nouvelles en matière de financement. Sur ce point, il nous faut, comme vous l'avez rappelé, sortir des schémas classiques de financement par la SNCF, qui se révèlent aujourd'hui inadéquats compte tenu de la situation de cette grande entreprise nationale.

Nous devons donc, sur ce TGV comme sur d'autres, faire preuve d'une capacité d'innovation et d'imagination tout à fait nouvelle. Nous n'avons aucun préjugé particulier et nous ne verrions aucune objection à la mise en place de formules de concessions faisant appel à des financements partiellement privés par exemple.

C'est à la lumière des conclusions de M. Philippe Rouvillois que les priorités du Gouvernement pour l'étude et la réalisation des différents projets de TGV pourront être définies et la mise au point de leurs modalités de financement définitivement engagée.

Sans préjuger les conclusions de cette mission, il va de soi que le TGV Est, le TGV franco-espagnol et le TGV Lyon-Turin, qui vous préoccupe, sont clairement les priorités du Gouvernement, qui entend évidemment respecter les engagements internationaux souscrits dans le cadre bilatéral ainsi qu'à l'occasion du sommet européen d'Essen.

M. Charles Descours. Je demande la parole.

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

M. Charles Descours. J'ai évidemment écouté avec beaucoup d'intérêt la réponse de Mme Anne-Marie Idrac, toujours très compétente. Mais je voudrais lui faire part de l'inquiétude du conseil général de l'Isère. Deux événements d'inégale importance perturbent beaucoup cette assemblée.

Tout d'abord, à la suite de la parution de deux articles dans *Le Dauphiné libéré*, le 16 novembre et le 6 décembre 1995, il semble que la direction départementale de l'équipement étudie un nouveau tracé qui supprimerait la gare Dauphiné-Savoie - qui était normalement prévue, selon les accords passés, entre Grenoble et Chambéry - cela au bénéfice de l'actuelle gare de Chambéry. Cette information, que la SNCF ne dément pas, constitue une révolution et une dénonciation des accords passés !

Le second événement, moins important, mais tout aussi agaçant, est l'envoi d'une lettre au sujet de ce TGV qui vous a été adressée ainsi qu'à M. Bernard Pons. Elle est signée par un certain nombre de personnalités de la région Rhône-Alpes, mais elle ne l'est par aucun conseiller général de l'Isère. La principale collectivité concernée par le tracé ne peut donc, en aucun cas, se sentir solidaire de son contenu.

Dans ces conditions, je voudrais vous dire très fermement, madame le secrétaire d'Etat, qu'en raison de ces deux faits le conseil général de l'Isère, qui a jusqu'à présent suivi attentivement le dossier du TGV Lyon-Turin, va être de plus en plus critique, au risque de devenir hostile si de telles attitudes persistent.

ASSOUPLISSEMENT DE LA PROCÉDURE DÉFINIE PAR
L'ARTICLE R. 111-3 DU CODE DE L'URBANISME DANS LE
CADRE DE LA PRÉPARATION DES PLANS DE
PRÉVENTION DES RISQUES

M. le président. M. Alain Dufaut attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sur les récentes décisions préfectorales, notamment dans le Vaucluse, de recours systématique à la procédure définie par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme. Celle-ci donne la possibilité aux services de l'Etat de déterminer, après consultation des services intéressés, enquête publique et avis des conseils municipaux, un périmètre de zone inondable à l'intérieur duquel la construction pourra être interdite, aboutissant en fait, de plus en plus, à une interdiction totale de construire dans toutes les zones soumises au risque. Cet outil ne lui semble pas adapté aux objectifs d'une politique cohérente de prévention des inondations.

Une telle mesure ne semble en effet pas très réaliste si l'on tient compte des caractéristiques propres aux divers types de crues.

Il conviendrait de distinguer le risque qui émane de crues fluviales de celui qui provient des zones pentues des rivières domaniales torrentielles, telles qu'on en trouve dans notre Midi méditerranéen. L'histoire récente démontre, pour ces dernières – la tragédie de Vaison-la-Romaine en est un exemple – qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de prohibition rigoureuses, y compris dans des endroits où le risque de crue est très faible, puisqu'il existe un danger certain pour la vie humaine.

Les premières, en revanche, ne posent que très exceptionnnellement des problèmes de sécurité des personnes, car elles surviennent progressivement et touchent des populations traditionnellement habituées à subir des inondations et organisées en conséquence.

Dès lors, l'application rigoureuse de l'article précité du code de l'urbanisme conduit à un gel total d'étendue considérable le long des fleuves et des rivières, comme les îles Piot et de la Barthelasse, pourtant véritable poumon de 650 hectares de la ville d'Avignon, ou, pis encore, la commune de Lamotte-du-Rhône, où l'intégralité du territoire communal est frappée par l'application de l'article R. 111-3 et où la construction est désormais totalement interdite.

Les conséquences sont bien connues : désertification, problèmes humains insurmontables avec spoliation des propriétés qui deviennent invendables.

En définitive, la question est de savoir si, après une période pendant laquelle on a autorisé des constructions dans ces zones inondables en se contentant d'adaptations des règles des POS – seuil habitable hors eau, fondation spéciale – on n'assiste pas aujourd'hui, par l'application rigoureuse de l'article R. 111-3, à un retour en arrière excessif se traduisant par des décisions mal adaptées.

Aussi, à l'occasion de la préparation des dispositions législatives relatives aux plans de prévention des risques, les PPR, il lui demande s'il ne serait pas souhaitable que des instructions soient données aux services afin d'assouplir les dispositifs existant actuellement dans le cadre de l'article R. 111-3 et ainsi aboutir à une appréciation pragmatique permettant d'éviter une application rigide inadaptée aux spécificités de certaines situations locales. (N° 257.)

La parole est à M. Dufaut.

M. Alain Dufaut. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ma question s'adresse à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

Le département que je représente, le Vaucluse, a été, vous le savez tous, durement frappé par trois sinistres successifs, en 1992, 1993 et 1994. Les récentes décisions préfectorales, notamment dans le Vaucluse, de recours quasi systématique à la procédure définie par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, laquelle donne la possibilité aux services de l'Etat de déterminer, après consultation des services intéressés, enquête publique et avis des différents conseils municipaux, un périmètre de zone inondable à l'intérieur duquel la construction pourra être interdite, aboutissent en fait, de plus en plus, à une interdiction totale de construire dans toutes les zones soumises au risque. A mon sens, cet outil n'est pas adapté aux objectifs d'une politique cohérente de prévention des inondations et une telle mesure ne semble pas très réaliste si l'on tient compte des caractéristiques propres aux divers types de crues.

Notre expérience de terrain montre qu'il conviendrait de distinguer le risque qui émane de crues fluviales de celui qui provient des zones pentues des rivières domaniales torrentielles, telles qu'on en trouve dans notre midi méditerranéen.

L'histoire récente démontre que, pour ces dernières – la tragédie de Vaison-la-Romaine, qui a fait 48 morts en est un exemple – il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de prohibition rigoureuses, y compris dans les endroits où le risque de crue est très faible, puisqu'il existe un danger certain pour la vie humaine.

En revanche, les crues fluviales ne posent que très exceptionnnellement des problèmes de sécurité des personnes car elles surviennent progressivement et touchent des populations qui, traditionnellement habituées à subir des inondations, sont donc organisées en conséquence.

Dès lors, l'application rigoureuse de l'article précité du code de l'urbanisme conduit à un gel total d'étendue considérable le long des fleuves et rivières, comme les îles Piot et de la Barthelasse, pourtant véritable poumon vert de 650 hectares de la ville d'Avignon, dont je suis conseiller général, ou pis encore, dans la commune de Lamotte-du-Rhône, où l'intégralité du territoire communal est frappée par l'application de l'article R. 111-3 et où la construction est désormais totalement interdite.

Les conséquences de tels excès de réglementation sont bien connues : désertification, problèmes humains insurmontables avec spoliation – je crois que le mot n'est pas trop fort – des propriétés qui deviennent évidemment invendables.

En définitive, la question est de savoir si, après une période pendant laquelle on a autorisé des constructions dans ces zones inondables en se contentant d'adaptations des règles des POS – seuil habitable hors eau, fondation spéciale – on n'assiste pas aujourd'hui, par l'application rigoureuse de l'article R. 111-3, à un retour en arrière excessif se traduisant par des décisions mal adaptées de nature à condamner des communes entières au déclin économique.

Aussi, à l'occasion de la préparation des dispositions législatives relatives aux plans de prévention des risques, les PPR, ne serait-il pas souhaitable que des instructions soient données à vos services afin d'assouplir les dispositifs existant actuellement dans l'article R. 111-3 et ainsi aboutir à une appréciation pragmatique permettant

d'éviter une application rigide, inadaptée aux spécificités de certaines situations locales? (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports. Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de M. Bernard Pons, qui, retenu ce matin, m'a chargé de vous apporter les éléments de réponse suivants.

C'est, bien entendu, la malheureuse répétition d'inondations catastrophiques ces dernières années qui a amené à engager un programme ambitieux de mesures de prévention des risques naturels. Vous avez rappelé la tragédie de Vaison-la-Romaine, mais, dans d'autres régions de France, les événements récents ont montré la très grande vigilance dont nous devons faire preuve à l'égard de ce type de problème.

A donc été créé un nouvel outil juridique, que vous avez rappelé, les plans de prévention des risques naturels prévisibles, communément dénommé PPR, dans la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Dans le cadre de cette relance de la prévention, qui est évidemment une préoccupation de tous nos concitoyens, les objectifs poursuivis en la matière et notifiés aux préfets répondent à trois principes : veiller, à l'intérieur des zones inondables soumises aux aléas les plus forts, à ce que soit interdite toute construction nouvelle et saisir toutes les occasions pour réduire le nombre des constructions exposées ; veiller à contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues, qui permettent, par un effet de stockage, de réduire le débit à l'aval ; éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau qui ne serait pas justifié par la protection de lieux fortement urbanisés.

L'ensemble de ces dispositions constitue un cadre, vous l'avez dit, monsieur le sénateur, effectivement ferme et rigoureux, qui veut interdire toute progression nouvelle de l'urbanisation dans les zones d'aléas très forts. En revanche, dans les zones d'aléas faibles, lorsque cette urbanisation est envisageable, il faut l'assortir de prescriptions appropriées.

M. Bernard Pons – il m'a chargée de vous l'indiquer – n'envisage pas de modifier ces dispositions, même s'il est très conscient de la gêne qu'elles peuvent occasionner, et votre interrogation est particulièrement éloquente à cet égard. Les exigences de sécurité de notre société ont en effet légitimement augmenté. De plus, les pratiques, même si elles sont anciennes, de construction en zone inondable ne sont plus acceptables de nos jours.

En revanche, la gestion et l'évolution du patrimoine bâti existant nécessitent évidemment une attention particulière, notamment une harmonisation de dispositions appropriées pour maintenir et sauvegarder le patrimoine en place et délivrer les autorisations de travaux nécessaires.

A cet effet, un groupe de réflexion interministériel associant les parlementaires, des maires et des praticiens a été mis en place par M. Bernard Pons à la demande du Premier ministre. Il est chargé d'élaborer une instruction aux préfets qui précisera prochainement les dispositions applicables dans ces zones pour délivrer ou refuser les autorisations d'urbanisme, dans le souci de pragmatisme qui est le vôtre et sans négliger pour autant l'exigence absolue de sécurité.

Enfin, un guide méthodologique pour l'élaboration de ces plans, établi conjointement par les services de l'équipement et ceux de l'environnement, dont Mme Lepage est en charge, est en cours d'achèvement pour la partie prioritaire touchant au risque d'inondation. La publication de ce document interviendra dans les prochaines semaines. Elle devrait permettre de faciliter et d'harmoniser une pratique de ce sujet délicat et sensible par les services qui en assument la responsabilité sous l'autorité des préfets.

M. Alain Dufaut. Je demande la parole.

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

M. Alain Dufaut. Je veux tout d'abord remercier Mme le secrétaire d'Etat pour sa réponse. Je prends acte de ses déclarations et je note avec satisfaction la volonté du Gouvernement de prendre en compte quelques spécificités locales. En effet, il est fondamental de bien différencier les zones inondables de façon traditionnelle des zones d'expansion des crues ; dans ces secteurs, il pourrait exister un peu plus de souplesse.

Il est fondamental de s'appuyer sur une concertation préalable avec les élus locaux. Je suis ravi que le ministre ait décidé la création, à l'échelon national, d'une cellule de concertation destinée à examiner ce problème de plus près.

Dans les zones à caractère rural, il conviendrait de laisser quelque souplesse pour la construction de bâtiments d'habitation liés à l'exploitation agricole. Sinon, les activités agricoles ne pourront plus s'adapter et périliteront. Les risques subsistent, c'est vrai, mais en zone agricole ils sont considérablement atténués au regard de deux considérations qui sont évidentes.

Le nombre d'habitants nouveaux concernés est *a priori* très faible, ce qui facilite grandement l'organisation d'éventuels secours. De plus, je le disais tout à l'heure, la culture et la mémoire liées aux inondations, et la prudence naturelle qui en découle de génération en génération, sont beaucoup plus importantes en milieu rural qu'en milieu citadin.

A l'occasion de l'établissement des plans de prévention des risques naturels prévisibles, j'espère que ces mesures seront examinées avec le maximum d'attention. C'est le sort de nombreuses populations qui en dépend, surtout en milieu rural. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

PROTECTION DES RIVERAINS DE LA GARE D'ALFORTVILLE - MAISONS-ALFORT CONTRE LES NUISANCES SONORES

M. le président. M. René Rouquet appelle l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sur les nuisances sonores subies par les riverains de la ligne Paris-Lyon à Alfortville - Maisons-Alfort.

L'augmentation perpétuelle du trafic ferroviaire, la mise en service du TGV Sud-Est et de la ligne D du RER ont bouleversé un environnement sonore déjà dégradé. Aucune amélioration acoustique ni aucune protection phonique n'est actuellement suffisante pour absorber la très grande vitesse des trains, dont le nombre est de plus très élevé : de 800 à 1 000 trains par jour. Des mesures phoniques ont relevé des crêtes sonores de l'ordre de 90 décibels, qui s'approchent dangereusement du seuil de la douleur, déterminé à 120 décibels. Les démarches effectuées auprès de la direction de la SNCF conjointement par les élus locaux et les représentants des associations de riverains se sont jusqu'à présent révélées infructueuses.

Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour protéger les riverains de la gare d'Alfortville - Maisons-Alfort des insupportables nuisances sonores qu'ils subissent. (N° 258.)

La parole est à M. Rouquet.

M. René Rouquet. Comme vous le savez, madame le secrétaire d'Etat, le bruit est devenu un thème environnemental majeur, car il est considéré par les Français comme une atteinte à leur qualité de vie. Au-delà du problème de santé publique qu'il pose, il est devenu un problème de société.

C'est dans ce contexte que je souhaite attirer votre attention sur les nuisances sonores subies par les riverains de la ligne Paris-Lyon à Alfortville - Maisons-Alfort. Ces nuisances ont pris désormais de telles proportions que les riverains se sont mobilisés afin d'obtenir une protection efficace contre le bruit des trains.

L'origine de ces nuisances réside dans l'augmentation constante du trafic ferroviaire, liée en particulier au TGV Sud-Est ainsi qu'à la mise en service de la ligne D du RER, qui a modifié de façon considérable l'environnement sonore.

Par des mesures phoniques on a relevé des crêtes sonores de l'ordre de 90 décibels, alors qu'il est couramment convenu que le bruit n'est plus tolérable au-delà de 70 décibels.

Or, en dépit de cette augmentation des nuisances, aucun projet n'a vu le jour pour diminuer les effets de la pollution sonore liée au train.

S'il est incontestable que l'amélioration des transports en commun ainsi que le TGV représentent un progrès, il n'est pas acceptable que la SNCF, qui connaît l'incidence des travaux qu'elle réalise sur l'environnement, n'intègre pas dans ses priorités une réduction des nuisances sonores provoquées, dans ce secteur, par le passage de 800 à 1 000 trains par jour.

La SNCF a créé, il est vrai, en 1992, un « pôle acoustique » chargé d'étudier ce problème et, lors des « assises nationales de la qualité de l'environnement sonore », à Strasbourg, a été présenté un « espace acoustique » qui démontrait les possibilités de réduire le bruit par l'amélioration du matériel.

Cependant, les progrès obtenus dans la réduction des bruits sont insuffisants en regard de l'accroissement du trafic, qui entraîne une augmentation considérable des nuisances pour les riverains.

Il est à craindre que cette situation ne s'aggrave encore, si l'on se réfère à la lecture du numéro 2518 de *La Vie du Rail*, daté du 1^{er} au 7 novembre 1995 : « Le passage des RER et des trains SNCF continuera encore longtemps à froisser les oreilles des Franciliens, car, pour l'instant, aucun denier n'est consacré à la lutte concrète contre le bruit ferroviaire dans le cadre du XI^e Plan, que la région doit appliquer jusqu'en 1998. »

Bien sûr, nombreux sont les acteurs impliqués, mais je suis certain que c'est le rôle du politique d'impulser et de coordonner l'action en matière de lutte contre le bruit lié aux transports.

La loi du 31 décembre 1992 prévoyait, dans son article 12, la prise en compte des nuisances sonores lors de la conception, de l'étude et de la réalisation d'infrastructures de transports terrestres, exigeant que les dossiers de demande de réalisation de travaux comportent des mesures pour supprimer ou réduire les conséquences dommageables des nuisances sonores.

Or, jusqu'à présent, seul un arrêté relatif au bruit des infrastructures routières a été pris. Pour ce qui est des infrastructures ferroviaires, c'est toujours l'attente.

C'est pourquoi je vous demande de nous dire, madame le secrétaire d'Etat, quelles mesures vous comptez prendre pour que soient mises en œuvre les dispositions de la loi de 1992 et que des décisions concrètes interviennent afin que les riverains de la ligne Paris-Lyon à Alfortville-Maisons-Alfort obtiennent la réduction des nuisances sonores qu'ils subissent et qui leur sont devenues insupportables.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, soyez certains que, de mon point de vue, les questions touchant à l'environnement sont partie intégrante d'une politique des transports digne de ce nom.

Monsieur le sénateur, je me réjouis que vous ayez vous-même salué l'essor du trafic de la SNCF – cet essor ne touche malheureusement pas tous les secteurs, on le sait – ainsi que les engagements importants qui ont d'ores et déjà été pris par cette grande entreprise pour lutter contre le bruit.

A cet égard, en ce qui concerne les voies nouvelles, des progrès considérables ont été réalisés. Il est vrai que, pour les voies existantes, la situation est différente, sur les plans tant technique que juridique. Mais je tiens, et la SNCF s'attache à tenir compte de ma demande, à ce que la réduction du niveau du bruit soit bien, de façon constante, un objectif en matière de circulation des trains ; cette réduction passe par l'amélioration des voies ferrées et des organes de roulement des matériels ferroviaires.

S'agissant de la situation particulière de Maisons-Alfort et d'Alfortville, que je connais bien, monsieur le sénateur, je précise que quatre des six voies de la ligne Paris - Sud-Est sont dès à présent conformes aux normes modernes. Dans l'attente de la modernisation, qui est envisagée à moyen terme, des deux autres voies, c'est-à-dire du remplacement de leurs rails actuels par de longs rails soudés, la SNCF procèdera prochainement à la suppression de certains joints de rail, ce qui entraînera une première amélioration de la situation locale.

Par ailleurs, des mesures de bruit ont été effectuées, afin de contrôler l'intensité des annonces sonores dans les gares de la ligne D du RER. Cette intensité a d'ailleurs déjà été diminuée.

Plus généralement, en ce qui concerne l'application de la loi du 31 décembre 1992, deux informations méritent d'être apportées.

Premièrement, le rapport confié à M. Bernard Serrou, député, sur l'application des dispositions de ce texte montre bien que le traitement des problèmes que vous évoquez ne pourrait être que très progressif, compte tenu des moyens financiers à mobiliser.

Deuxièmement, l'arrêté que vous avez appelé de vos vœux concernant le bruit ferroviaire est en cours d'examen par mes services, en liaison avec ceux du ministère de l'environnement. Je compte être en mesure de le prendre très prochainement. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

M. René Rouquet Je demande la parole.

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

M. René Rouquet. Je vous remercie, madame le secrétaire d'Etat, des explications que vous avez bien voulu me donner.

Je souhaite simplement insister sur un aspect particulier de ce problème.

Les associations de riverains, qui mènent une action très utile et opiniâtre, ont souvent quelque mal à nouer le dialogue avec cette grande entreprise qu'est la SNCF.

Ces associations se sont fixé des objectifs, mais elles ont besoin qu'on leur donne quelques raisons d'espérer les voir atteints et qu'on leur dise dans quels délais ils pourraient l'être.

Il faudra bien, à un moment donné, prendre des décisions financières. On ne peut négliger la densité de la population qui vit autour de cette ligne. Je sais qu'à Villeneuve-Saint-Georges des travaux de protection sonore vont être effectués; malheureusement, en ce qui concerne le secteur d'Alfortville-Maisons-Alfort, rien n'est encore envisagé.

Il faut donner à cette population l'espoir de voir la situation s'améliorer prochainement, et cela suppose un dialogue avec les associations et les élus locaux. Le maire de Maisons-Alfort et moi-même avons d'ailleurs demandé une audience à M. le président de la SNCF pour envisager la manière dont nous, élus locaux du secteur, pourrions contribuer à résoudre le problème.

C'est dans le cadre d'une vaste consultation que l'on aura quelque chance d'aboutir, avec l'appui du Gouvernement, en particulier du vôtre, madame le secrétaire d'Etat, à une solution.

4

ACCORD DE COOPÉRATION ET D'UNION DOUANIÈRE ENTRE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LA RÉPUBLIQUE DE SAINT-MARIN

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 174, 1995-1996) autorisant la ratification de l'accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin. [Rapport n° 189 (1995-1996).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, l'accord qui est aujourd'hui soumis à votre examen est un texte associant la République de Saint-Marin à la Communauté européenne et ses Etats membres, essentiellement dans le cadre d'une union douanière.

Je tiens tout d'abord à mettre l'accent sur l'ancienneté des relations amicales qui unissent notre pays à la République de Saint-Marin puisqu'elles remontent au Directoire. Elles se manifestent, notamment, par le soutien que nous apporte Saint-Marin au sein des instances internationales.

Cet Etat, que l'on dit être la plus petite république du monde – son territoire couvre 61 kilomètres carrés – et la plus ancienne – son origine remonterait au IV^e siècle – a su traverser l'histoire en y affirmant sa souveraineté, consacrée au congrès de Vienne de 1815, et son originalité. S'il fallait une preuve de cette spécificité, le régime politique de ce micro-Etat en fournirait la plus

frappante illustration: depuis des siècles, de façon immuable, tous les six mois, la vie politique sanmarinaise est rythmée par l'élection de deux capitaines régents à la tête de l'Etat.

Les Etats de l'Union européenne, à l'exception des trois derniers adhérents, l'Autriche, la Finlande et la Suède, avec lesquels un protocole d'adhésion sera négocié, ont déjà approuvé cet accord, signé à Bruxelles le 16 décembre 1991, le dernier en date étant la Belgique, qui l'a ratifié le 14 septembre 1995.

Il faut toutefois préciser que les dispositions commerciales – l'union douanière – de compétence communautaire sont en vigueur depuis longtemps grâce à un accord douanier intérimaire signé à Bruxelles le 27 novembre 1992.

En quelques mots, je vais maintenant vous exposer les principales dispositions de cet accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne – aujourd'hui, la Communauté européenne – et la République de Saint-Marin.

Le volet commercial de cet accord est le plus important puisqu'il crée une union douanière supprimant les droits de douane à l'importation et à l'exportation et entraînent la reprise de la politique commerciale commune par la République de Saint-Marin à l'égard des pays tiers.

S'agissant du volet de coopération, il établit une série de domaines prioritaires: industrie et services, protection et amélioration de l'environnement, tourisme, communication, information et culture.

Enfin, le volet social consiste en un accord réciproque tendant à interdire toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération ainsi que dans le domaine de la sécurité sociale.

D'une manière générale, vous noterez, mesdames, messieurs les sénateurs, que cet accord conclu au niveau européen constitue un outil conventionnel renforçant l'homogénéité du territoire européen et permettant d'encadrer nos relations avec un micro-Etat comme Saint-Marin, qui souhaite, pour sa part, harmoniser sa législation avec l'Union européenne et s'insérer dans le tissu des relations internationales.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin, qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation. (Applaudissements.)

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

M. Serge Vinçon, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'accord qui nous réunit aujourd'hui a pour objet la création d'une union douanière entre l'Union européenne et Saint-Marin. A ce titre, il tend à appliquer le tarif douanier communautaire aux échanges avec les pays tiers et à supprimer les droits de douane à l'importation et à l'exportation entre l'Union européenne et Saint-Marin. Ces stipulations ont fait l'objet d'un accord intérimaire qui a permis leur mise en application dès 1992.

D'autres aspects du présent accord encouragent le développement de relations de coopération entre les parties, essentiellement dans les domaines de l'industrie, des services, de la protection de l'environnement, du tourisme et des échanges culturels.

Enfin, les stipulations relatives au domaine social excluent toute discrimination en matière de rémunération, de conditions de travail et dans le domaine de la sécurité sociale, de la part des Etats membres de l'Union européenne à l'encontre des travailleurs san-marinais, et de la part de Saint-Marin à l'encontre des ressortissants communautaires.

Rappelons que la république de Saint-Marin occupe une superficie de 62 kilomètres carrés, que sa population est de 24 000 habitants et que les activités économiques de cet Etat sont centrées sur l'agriculture, la philatélie et le tourisme, ce dernier secteur occupant à lui seul plus de la moitié des actifs.

L'amitié qui lie Saint-Marin à l'Italie est rendue nécessaire par une situation géographique enclavée. Les conventions bilatérales qui constituent le socle de cette amitié reconnaissent à l'Italie différents monopoles dans le domaine des jeux, de l'émission des billets de banque et de la vente d'allumettes, de sel et d'alcool.

Les relations entre la France et Saint-Marin sont bonnes, quoique peu denses. Mentionnons également que la France est le deuxième pays d'accueil des San-Marinais après l'Italie : la population san-marinaise établie en France représente quelque 2 000 personnes.

L'application de cet accord d'union douanière et de coopération conclu le 16 décembre 1991 sera limitée par la faiblesse des échanges entre Saint-Marin et l'Union européenne, faiblesse qui tient essentiellement à la structure de la production économique san-marinaise, très fortement dominée par le tourisme, et à sa population qui s'élève, je le répète, à 24 000 habitants.

Bien entendu, ces remarques ne remettent en cause ni l'opportunité ni l'urgence d'adopter le projet de loi qui nous est soumis, comme vous y invite, mes chers collègues, à l'unanimité, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. *(Applaudissements.)*

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - Est autorisée la ratification de l'accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin, fait à Bruxelles le 16 décembre 1991, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures quinze, est reprise à seize heures, sous la présidence de M. René Monory.)

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

M. le président. La séance est reprise.

5

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du

Sénat, sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement :

A. - Mercredi 7 février 1996 :

Ordre du jour prioritaire

A onze heures et à quinze heures :

1° Suite du projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale (vote sur l'ensemble par scrutin public à la tribune).

La conférence des présidents a fixé au mardi 6 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi constitutionnelle.

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements en France (n° 182, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 6 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

B. - Jeudi 8 février 1996 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

2° Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales (n° 171, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé :

- au mercredi 7 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

- à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 7 février.

A quinze heures et, éventuellement, le soir :

3° Désignation d'un membre de la délégation parlementaire pour les problèmes démographique.

Ordre du jour prioritaire

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

C. - Mardi 13 février 1996 :

Ordre du jour établi en application de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution

A neuf heures trente et à seize heures :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 94, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au lundi 12 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à cette proposition de loi.

D. - Mercredi 14 février 1996 :

A quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant création d'un fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi (n° 147, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

2° Projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire (n° 158, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

E. – Jeudi 15 février 1996 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire.

2° Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux transports (n° 181, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mercredi 14 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

A quinze heures :

3° Questions d'actualité au Gouvernement.

L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures.

Ordre du jour prioritaire

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

F. – Mardi 20 février 1996 :

A neuf heures trente :

1° Cinq questions orales sans débat :

N° 262 de Mme Hélène Luc à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (carte scolaire dans le département du Val-de-Marne).

N° 263 de M. Nicolas About à M. le ministre du travail et des affaires sociales (licenciements de personnes malades).

N° 264 de M. Yann Gaillard à M. le ministre de l'économie et des finances (déduction fiscale des cotisations versées par les retraités à un régime de prévoyance complémentaire).

N° 253 de M. Gérard Larcher à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (mise en place d'une section post BTS à la Bergerie nationale de Rambouillet, dans les Yvelines).

N° 261 de M. Roland Courteau à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (retraites des exploitants agricoles).

Ordre du jour prioritaire

2° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité.

La conférence des présidents a fixé au lundi 19 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

A seize heures :

3° Eloge funèbre de Claude Cornac.

Ordre du jour prioritaire

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information (n° 193, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au lundi 19 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

G. – Mercredi 21 février 1996 :

A onze heures et à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 198, 1995-1996).

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, complétant le statut de la Polynésie française (n° 199, 1995-1996).

Pour ces deux projets de loi, la conférence des présidents a :

– fixé au mardi 20 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;

– décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune ;

– fixé à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale commune, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 20 février.

H. – Jeudi 22 février 1996 :

A neuf heures trente et à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (n° 104, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 20 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

La conférence des présidents a retenu la date du mardi 5 mars 1996, à seize heures, pour l'éloge funèbre de Jean-Paul Chambriard.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents relatives à la tenue des séances ?...

Mme Hélène Luc. Je demande la parole.

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

Mme Hélène Luc. Monsieur le président, je veux informer le Sénat que, tout à l'heure, j'ai proposé à la conférence des présidents un débat sur la situation actuelle dans les collèges.

Le développement, dans plusieurs collèges, d'incidents graves qui remettent en cause les conditions d'enseignement et la sécurité des élèves, des enseignants et des personnels souligne de nouveau l'exigence et l'urgence de la mise en œuvre d'une politique éducative ambitieuse ayant pour objectif la réussite de chaque enfant.

Au-delà de quelques décisions ponctuelles, sans commune mesure avec les besoins d'aujourd'hui, prédominent encore des mesures régressives en ce qui concerne la carte scolaire pour la rentrée prochaine, avec des fermetures de classes, des taux d'encadrement qui vont se détériorant, des professeurs qui doivent faire encore plus d'heures supplémentaires ou qui enseignent dans plusieurs collèges à la fois.

La gravité des phénomènes d'exclusion et d'échec, le retentissement des difficultés économiques et sociales sur la vie scolaire, appellent au contraire, notamment, la diminution sensible des effectifs dans les classes

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 mettez 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er}, 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 commission 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 réussissons 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 1^{er} 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 avons 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 1^{er}, qui devra, je l'ai indiqué précédemment, 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 1^{er} février au lieu de commencer le 1^{er} 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 1^{er} 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'entrerais 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 programmatiques 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 partisans.

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 accepté 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 fois 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'Etat 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 des 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 pourrions 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'écarter 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 des 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 polémique ! (*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 sociale, 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'avérerait 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 1^{er} 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 1^{er} 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 avons, 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 télescopage, 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 désaissant 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 souhaitons 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 assurantiel 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 forcée 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 1^{er} 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 méconnaissais 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 « lâcher 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 médiation. 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 où 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.

C'est pourquoi Mme Hélène Luc demande à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de créer enfin les conditions budgétaires et structurelles attendues à juste titre par tous les acteurs du système éducatif (n° 3).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

10

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Le projet de loi organique sera imprimé sous le numéro 198, distribué et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

11

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, complétant le statut de la Polynésie française.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 199, distribué et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

12

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Alain Vasselle, Michel Alloncle, Louis Althapé, Roger Besse, Paul Blanc, Gérard Braun, Dominique Braye, Mme Paulette Briseperre, MM. Gérard César, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Jacques Delong, Michel Doublet, Alain Dufaut, Xavier Dugoin, Yann Gaillard, Patrice Gélard, Alain Gérard, Daniel Goulet, Georges Gruillot, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Gérard Larcher, Edmond Lauret, René-Georges Laurin, Lucien Neuwirth, Alain Pluchet, Victor Reux, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Michel Rufin, Louis Souvet et Martial Taugourdeau une proposition de loi visant à modifier l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relatif à la répartition intercommunale des charges des écoles publiques accueillant des enfants issus de plusieurs communes.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 201, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de MM. Hubert Haenel, Daniel Eckenspieller et Jean-Louis Lorrain une proposition de loi modifiant le mode d'élection des conseillers régionaux et changeant l'appellation des conseils généraux et conseillers généraux en conseils départementaux et conseillers départementaux.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 202, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

13

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de règlement CE du Conseil modifiant le règlement CE n° 517/94 en ce qui concerne l'importation de certains produits textiles originaires de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-572 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les équipements terminaux de télécommunications de stations terrestres de communication par satellite, incluant la reconnaissance mutuelle de leur conformité.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-573 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de règlement CE du Conseil modifiant le règlement CE n° 2178/95 portant ouverture et mode de gestion de contingents et de plafonds tarifaires communautaires pour certains produits industriels et de la pêche originaires d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, ainsi que les modalités d'adaptation desdits contingents et plafonds et le règlement n° 1798/94 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits agricoles originaires de Bulgarie, de Hongrie, de Pologne, de Roumanie, de Slovaquie et de la République tchèque ainsi que les modalités d'adaptation desdits contingents (1994-1997).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-574 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de règlement CE du Conseil portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains produits de la pêche ainsi que pour des chevaux vivants, originaires d'Islande.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-575 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de décision du Conseil accordant une garantie de la Communauté à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts en faveur de projets d'intérêt commun dans les pays d'Amérique latine et d'Asie avec lesquels la Communauté a conclu des accords de coopération (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, El Salvador, Uruguay et Venezuela, Bangladesh, Brunei, Chine, Inde, Indonésie, Macao, Malaisie, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande et Vietnam).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-576 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de décision du conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux au nom de la Communauté.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-577 et distribuée.

14

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Paul Girod un avis, présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales (n° 171, 1995-1996).

L'avis sera imprimé sous le numéro 200 et distribué.

15

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée au mercredi 7 février 1996, à dix heures trente et à quinze heures :

1. Suite de 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) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucune inscription de parole dans la discussion générale n'est plus recevable.

Aucun amendement n'est plus recevable.

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à un scrutin public à la tribune sur l'ensemble de ce projet de loi constitutionnelle.

2. Discussion du projet de loi (n° 182, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements étrangers en France.

Rapport (n° 191, 1995-1996) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Aucun amendement n'est plus recevable.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale et pour le dépôt d'amendements

1° Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales (n° 171, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : mercredi 7 février 1996, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : mercredi 7 février 1996, à 17 heures.

2° Proposition de loi, adoptée par l'assemblée nationale, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 94, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 12 février 1996, à dix-sept heures.

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant création d'un fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi (n° 147, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 13 février 1996, à dix-sept heures.

4° Projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire (n° 158, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 13 février 1996, à dix-sept heures.

5° Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux transports (n° 181, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mercredi 14 février 1996, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT

établi par le Sénat dans sa séance du 6 février 1996
à la suite des conclusions de la conférence des présidents
Mercredi 7 février 1996, à onze heures et à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale (vote sur l'ensemble par scrutin public à la tribune) ;

(La conférence des présidents a fixé au mardi 6 février, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi constitutionnelle.)

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements étrangers en France (n° 182, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 6 février, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

Jeudi 8 février 1996 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

2° Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales (n° 171, 1995-1996) ;

(La conférence des présidents a fixé :

– au mercredi 7 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

– à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 7 février 1996).

A quinze heures et, éventuellement, le soir :

3° Désignation d'un membre de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques ;

Ordre du jour prioritaire

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

Mardi 13 février 1996 :

Ordre du jour établi en application de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution

A neuf heures trente et à seize heures :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 94, 1995-1996) ;

(La conférence des présidents a fixé au lundi 12 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à cette proposition de loi.)

Mercredi 14 février 1996, à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant création d'un fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi (n° 147, 1995-1996) ;

(La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi) ;

2° Projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire (n° 158, 1995-1996) ;

(La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

Jeudi 15 février 1996, à neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire ;

2° Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux transports (n° 181, 1995-1996) ;

(La conférence des présidents a fixé au mercredi 14 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

A quinze heures :

3° Questions d'actualité au Gouvernement.

(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures.)

Ordre du jour prioritaire

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

Mardi 20 février 1996 :

A neuf heures trente :

1° Cinq questions orales sans débat :

– n° 262 de Mme Hélène Luc à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (Carte scolaire dans le département du Val-de-Marne) ;

– n° 263 de M. Nicolas About à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Licenciements de personnes malades) ;

– n° 264 de M. Yann Gaillard à M. le ministre de l'économie et des finances (Dédution fiscale des cotisations versées par les retraités à un régime de prévoyance complémentaire) ;

– n° 253 de M. Gérard Larcher à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Mise en place d'une section post-BTS à la Bergerie nationale de Rambouillet [Yvelines]) ;

– n° 261 de M. Roland Courteau à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Retraites des exploitants agricoles).

Ordre du jour prioritaire

2° Eventuellement, deuxième lecture du projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité.

(La conférence des présidents a fixé au lundi 19 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

A seize heures :

3° Eloge funèbre de Claude Cornac.

Ordre du jour prioritaire

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information (n° 193, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé au lundi 19 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

Mercredi 21 février 1996, à onze heures et à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 198, 1995-1996) ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, complétant le statut de la Polynésie française (n° 199, 1995-1996).

(Pour ces deux projets de loi, la conférence des présidents a :

– fixé au mardi 20 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;

– décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune ;

– fixé à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale commune, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 20 février 1996.

Jeudi 22 février 1996, à neuf heures trente et à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite de l'ordre du jour de la veille ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (n° 104, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 20 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

(La conférence des présidents a retenu la date du mardi 5 mars 1996, à seize heures, pour l'éloge funèbre de Jean-Paul Chambriard.)

ANNEXE

Questions orales sans débat inscrites à l'ordre du jour du mardi 20 février 1996

N° 262. – Mme Hélène Luc tient à faire part à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de la vive émotion qu'elle partage avec tous les partenaires de la communauté éducative du Val-de-Marne après l'annonce des premières mesures de carte scolaire pour la prochaine rentrée scolaire. La situation de ce département illustre ce qui se passe à l'échelon national avec 450 nouvelles fermetures de classes programmées. Pour le Val-de-Marne, le nombre en est de 76 et, avec la suppression de 35 postes dans le second degré, ce sont autant de dispositions qui, si elles n'étaient pas rapportées, engendreraient des difficultés supplémentaires très sérieuses dans l'accomplissement des missions scolaires. Au lieu de décider des mesures régressives, il faudrait bien au contraire alléger les effectifs des classes surchargées ou trop chargées là où l'échec scolaire est important, garantir partout en maternelle l'accueil dès l'âge de deux ans pour les enfants des familles qui le souhaitent, créer de nouveaux postes, y compris par transformation des heures supplémentaires, et ce dans toutes les fonctions éducatives, afin d'assurer un accueil de qualité synonyme de sécurité contribuant à empêcher des actes de violence et de délinquance, et permettant une aide individualisée et la réussite de chacun. Elle lui demande de créer enfin les conditions budgétaires et structurelles permettant la réalisation de ces objectifs, attendue à juste titre par tous les acteurs du système éducatif.

N° 263. – M. Nicolas About attire l'attention de M. le ministre du travail et des affaires sociales sur le développement inquiétant depuis quelques années des licenciements abusifs de personnes malades. En effet, une dérive dans l'interprétation du code du travail conduit certains employeurs à licencier un salarié malade, non pas pour maladie – ce qui n'entraînerait que la suspension de son contrat de travail – mais pour des absences longues et répétées – ce qui permet de le rompre. On ne peut que s'inquiéter d'une telle pratique dont les conséquences sociales, bien connues en situation de chômage, sont d'autant plus graves qu'il est difficile, pour ces personnes malades, de retrouver du travail. Elles s'assimilent, pour certaines d'entre elles, à une véritable mort sociale. Peut-on surtout accepter qu'aux divers traumatismes liés à la maladie que subissent déjà ces personnes, s'ajoutent les préjudices matériels et moraux d'un licenciement abusif, quand l'on songe que même le montant des dommages et intérêts prononcé par la justice ne permettra pas d'honorer les dépenses engagées par la défense ? Il lui demande donc quelles mesures il entend prendre pour remédier à cette dérive inquiétante dans l'application du code du travail. Ne pourrait-on pas envisager, notamment, de reformuler l'article L. 122-45, afin d'éviter toute ambiguïté et fausse interprétation dudit article ?

N° 264. – M. Yann Gaillard attire l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur la situation des retraités au regard de leurs cotisations de régime de prévoyance complémentaire qui, jusqu'à ce jour, ne sont pas déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu. L'article 83-2 du code général des impôts précise que les salariés peuvent déduire du montant de leur rémunération imposable les cotisations versées à des organismes de prévoyance complémentaire auxquels ils sont affiliés à titre obligatoire en vertu d'un accord collectif ou d'une décision de l'employeur. L'article 4 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 oblige les organismes assureurs à maintenir la garantie au profit des anciens salariés bénéficiaires d'une pension de retraite. Par conséquent, il lui demande s'il ne serait pas possible d'envisager que les retraités adhérant à une mutuelle (couverture indispensable pour des gens âgés) dont l'adhésion était obligatoire durant leur activité bénéficient de la déduction des cotisations sur leurs revenus imposables.

N° 253. – M. Gérard Larcher appelle l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la mise en place pour la rentrée de septembre 1996 à la Bergerie nationale de Rambouillet d'une section post-BTS préparatoire à l'entrée en licence universitaire. Il lui demande dans quels délais il compte mettre en place cette section.

N° 261. – M. Roland Courteau attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la situation des exploitants agricoles retraités et sur la modicité des pensions de retraite qu'ils perçoivent, ainsi que leurs conjoints. Ainsi, dans bien des cas, pour tel exploitant, le montant de la retraite de base est de l'ordre de celui du RMI et est, bien souvent, d'un niveau inférieur pour son conjoint. Une telle situation est donc particulièrement anormale pour des personnes ayant travaillé toute une vie durant. Il lui rappelle le souhait des sections des anciens exploitants des syndicats professionnels de voir porter le niveau des pensions à hauteur de 75 p. 100 du SMIC. C'est pourquoi il lui demande s'il entend prendre toutes dispositions en ce sens, pour répondre à l'attente des exploitants agricoles et de leurs conjoints, et sous quels délais.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Déduction fiscale des cotisations versées par les retraités à un régime de prévoyance complémentaire

264. – 2 février 1996. – M. Yann Gaillard attire l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur la situation des retraités au regard de leurs cotisations de régime de prévoyance complémentaire qui, jusqu'à ce jour, ne sont pas déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu. L'article 83-2 du code général des impôts précise que les salariés peuvent déduire du montant de leur rémunérations imposables les cotisations versées à des organismes de prévoyance complémentaire auxquels ils sont affiliés à titre obligatoire en vertu d'un accord collectif ou d'une décision de l'employeur. L'article 4 de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 oblige les organismes assureurs à maintenir la garantie au profit des anciens salariés bénéficiaires d'une pension de retraite. Par conséquent, il lui demande s'il ne serait pas possible d'envisager que les retraités adhérant à une mutuelle (couverture indispensable pour les gens âgés) dont l'adhésion était obligatoire durant leur activité bénéficient de la déduction des cotisations sur leurs revenus imposables.

Conditions d'exercice de la profession de manipulateur en électroradiologie médicale

265. – 6 février 1996. – M. René Marquès appelle l'attention de M. le ministre du travail et des affaires sociales sur les dispositions de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 qui réservent l'exercice de la manipulation en électroradiologie médicale, dans les cabinets médicaux libéraux, aux seuls titulaires d'un diplôme d'Etat ou d'une autorisation d'exercer. Il lui rappelle que la pénurie historique de manipulateurs diplômés a contraint nombre de cabinets à recruter et à former des manipulateurs non diplômés, notamment dans les petites villes. Il lui précise que la stricte application de la loi de 1995 contraindrait les radiologues employeurs à licencier des personnels non diplômés qui n'ont pourtant pas mérité. C'est la raison pour laquelle il lui demande si le Gouvernement envisage, dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire, des mesures transitoires qui permettraient de répondre aux préoccupations des manipulateurs diplômés sans remettre en cause l'emploi des professionnels non diplômés qui exercent, pour beaucoup d'entre eux, depuis de nombreuses années.

Incidence de l'augmentation du forfait hospitalier sur les budgets départementaux d'aide sociale

266. – 6 février 1996. – M. René Marquès appelle l'attention de M. le ministre du travail et des affaires sociales sur l'arrêté du 27 décembre 1995 qui fixe le nouveau tarif du forfait hospitalier.

lier porté de 55 francs à 70 francs. Il lui rappelle que, dès l'automne dernier, l'Association des présidents des conseils généraux se préoccupait de l'incidence financière de cette mesure pour les budgets départementaux d'aide sociale. Il lui indique que l'application de cette mesure entraînerait une dépense supplémentaire de 1 345 000 francs pour le département des Pyrénées-Orientales. Il lui rappelle que, lors de la séance de questions d'actualités à l'Assemblée nationale, le 17 octobre dernier, il indiquait que cette disposition ne s'appliquerait pas aux personnes en difficulté, bénéficiaires du RMI, de l'aide sociale ou de l'aide médicale gratuite. L'arrêté du 27 décembre 1995 ne prévoyant aucune disposition particulière pour ces populations, il lui demande si un autre texte est actuellement en préparation ou si le forfait, dans son nouveau montant, s'applique à toutes les populations, ce qui aurait pour conséquence d'alourdir encore les budgets départementaux sans compensation financière, au bénéfice du secteur « santé » relevant de la compétence de l'Etat.

*Allocation de préparation à la retraite
pour les anciens combattants d'Afrique du Nord*

267. – 6 février 1996. – **M. Marcel Lesbros** appelle l'attention de **M. le ministre délégué aux anciens combattants et victimes de guerre** sur le problème de l'allocation de préparation à la retraite pour les anciens combattants en Afrique du Nord. Il lui indique en effet que, malgré les mesures adoptées lors de la discussion budgétaire pour 1996, le problème demeurerait entier pour les anciens combattants d'AFN, chômeurs de longue durée, pénalisés en matière de retraite complémentaire. Il lui indique que le Front uni ne souhaite pas le maintien de l'allocation de préparation à la retraite au-delà de l'âge auquel l'allocataire peut percevoir une retraite à taux plein, car cela serait contraire au principe en vigueur pour toutes les préretraites, ainsi qu'au but poursuivi par la commission tripartite chargée d'évaluer le coût d'une retraite anticipée et non retardée. Il lui précise que les crédits inemployés permettent au Gouvernement de contribuer au financement de la validation des périodes de versement de l'APR pour la retraite complémentaire, comme il le fait déjà pour la retraite du régime général, ce qui éviterait aux intéressés de subir l'abattement de 22 p. 100 que les fédérations d'anciens combattants ne sauraient accepter. En conséquence, il lui demande si le ministère des anciens combattants et victimes de guerre – le fonds de solidarité AFN relevant de son budget – envisage d'aligner l'APR sur les préretraites FNE au regard des retraites complémentaires.

Désenclavement routier du Morvan

268. – 6 février 1996. – **M. René-Pierre Signé** appelle l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** sur l'engagement pris par son ministère alors dirigé par M. Méhaignerie, prévoyant un échange de domanialité entre la R.N. 81, plus mauvaise route nationale de France, et la RD 978 reliant Nevers à Autun. Cet échange entre l'Etat et le département de la Nièvre s'était conclu sur la base suivante : l'Etat s'était engagé à terminer les aménagements de la RN 81 pour la fin du contrat de plan (1998) ; le département de la Nièvre assurait la mise hors gel de la RD 978 (fin des travaux en 1997). Compte tenu des problèmes démographiques et économiques de la zone, les élus locaux sont convaincus que le désenclavement du Morvan est une priorité absolue. La réalisation de cette liaison par-

ticiperait grandement à cette priorité. En effet, cet axe permettrait le rattachement de la zone est du département de la Nièvre aux réseaux de transit du Val de Loire et du Val de Saône. Elle s'inscrirait ainsi dans un véritable programme d'aménagement du territoire, global et cohérent. A ce titre, il conviendrait d'adapter, pour l'horizon 2010-2015, cette liaison aux conditions de déplacement de l'époque. L'amélioration des aménagements, portant notamment sur les déviations et voies de dépassement, devrait faire de cet itinéraire une grande liaison d'aménagement du territoire. Ainsi, entre une autoroute programmée sur Bourges-Auxerre et une voie structurante confortable et sûre, la Nièvre serait irriguée ouest/nord-est et ouest/est dans des conditions acceptables, et non seulement s'ouvrirait aux grands flux de déplacement entre l'est du pays et la façade Atlantique, mais verrait aussi s'améliorer fortement sa liaison avec la capitale régionale : Dijon. Il serait donc souhaitable que l'Etat respecte son engagement et que soient indiqués les modalités et le calendrier précis de la réalisation de cet échange, ainsi que son éligibilité au titre de grande liaison d'aménagement du territoire.

Enfouissement des réseaux de télécommunications

269. – 6 février 1996. – **M. René-Pierre Signé** attire l'attention de **M. le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace** sur les problèmes posés par l'insuffisance de crédits consacrés par France Télécom à l'enfouissement des réseaux. Il lui fait part de quelques points particuliers qui ont trait à la Nièvre, mais qui sont probablement vrais dans d'autres départements. Le syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement de la Nièvre (SIEEN) regroupe l'ensemble des 312 communes du département : ce syndicat consacre des sommes très importantes à l'intégration des réseaux afin d'améliorer le cadre de vie, diminuer les atteintes à l'environnement, et valoriser le patrimoine naturel et touristique du département ; dans le cadre de différents programmes (convention d'amélioration esthétique face tranche C et programme syndical), le SIEEN a consacré en 1995 plus de 13,5 millions de francs, finançant de 50 à 100 p. 100 des travaux, France Télécom ne s'étant investi, et uniquement dans le cadre de la convention d'amélioration esthétique, qu'à hauteur de 500 000 F environ. Il lui fait remarquer : que la réalisation d'une opération de dissimulation ne peut être engagée que si tous les réseaux sont traités et qu'il ne peut être envisagé de laisser les réseaux France Télécom en l'état, sachant que, la plupart du temps, ils sont fixés sur les supports électriques ; que, outre les programmes réservés de manière spécifique à des opérations d'intégration de réseaux, le SIEEN réalise une part de plus en plus importante de ces travaux de renforcement en technique « discrète » (conformément à l'article 4 du nouveau cahier des charges signé avec EDF). Il est regrettable que – France Télécom ne s'impliquant financièrement qu'à la marge et au seul titre de la convention d'amélioration esthétique des réseaux dans ses travaux d'intégration de leurs réseaux dans la Nièvre et plus généralement en France, – le SIEEN ne puisse pas utiliser tous les crédits qui y sont consacrés. En 1995 en effet, 6,8 millions de francs affectés n'ont pu être utilisés, les communes ne pouvant prendre à leur charge la dépense liée à l'intégration des lignes de France Télécom. Il est donc indispensable et urgent que France Télécom s'engage résolument à accompagner réellement les collectivités locales dans la politique d'amélioration de l'environnement et du cadre de vie de ceux qui, – et France Télécom devrait s'en soucier – sont aussi ses clients.