



N° 1098

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juin 2018.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE *pour une **démocratie plus représentative, responsable et efficace***,

PAR M. OLIVIER VÉRAN,

Députée.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : **911**.



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE VISE À RATIONALISER LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE</b> .....	9
A. L'ÉLEVATION AU RANG CONSTITUTIONNEL D'UNE PRATIQUE DÉJÀ PRÉVUE PAR LES RÈGLEMENTS DES ASSEMBLÉES .....	9
B. L'EXAMEN DES TEXTES FINANCIERS : VERS UNE RÉDUCTION DE LEUR DURÉE D'EXAMEN .....	11
<b>II. UNE PORTÉE QUI RESTE À PRÉCISER</b> .....	12
A. LES RELATIONS ENTRE POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF : TROUVER UN NOUVEL ÉQUILIBRE ? .....	12
1. Vers un texte adopté en commission pour la loi de financement ? .....	12
2. La réduction de la durée de la procédure de conciliation entre assemblées .....	14
B. DES CLARIFICATIONS NÉCESSAIRES .....	15
1. Le pouvoir exécutif envisage un report du délai de dépôt des textes financiers... ..	15
2. La portée encore incertaine de l'examen conjoint en tout ou partie des textes financiers .....	16
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	23
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	23
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	43
Article 4 .....	43
Article 7 .....	44
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL</b> .....	47



## INTRODUCTION

Le Gouvernement a déposé deux projets de loi, constitutionnelle et organique, pour « *favoriser une démocratie plus représentative, responsable et efficace* ».

La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis de l'examen des articles 4 et 7 du projet de loi constitutionnelle, qui modifient respectivement les articles 42 et 47-1 de la Constitution. Le projet de loi organique, quant à lui, ne donne prise à aucune saisine de la commission des affaires sociales, son périmètre étant circonscrit à la réduction du nombre de parlementaires, à la réforme de l'élection des députés, à la limitation dans le temps de l'exercice des mandats parlementaires ainsi que des fonctions exécutives locales.

Ces trois textes ont vocation à renouer la confiance avec les citoyens en renouvelant notamment les conditions d'exercice du mandat représentatif. Le rapporteur général renvoie, sur ces volets excédant le champ de la saisine de notre commission, aux travaux de la commission des lois.

La commission des affaires sociales a en effet entendu se saisir pour avis du projet de loi constitutionnelle en tant qu'il modifie l'examen des textes de loi relevant de son champ de compétence. Les articles 4 et 7 portent en effet deux évolutions importantes.

L'article 4 modifie l'article 42 de la Constitution et vise à simplifier l'examen des textes par le Parlement en renforçant la place de la commission. Selon l'exposé des motifs, il rend « *possible l'examen en commission d'un certain nombre de textes qui, en tout ou partie, seraient mis seuls en discussion en séance, le droit d'amendement sur les articles relevant de cette procédure s'exerçant alors uniquement en commission* ».

L'article 7, quant à lui, procède à deux modifications. Il étend en apparence la durée de la première lecture des textes financiers par l'Assemblée nationale, de cinq jours. Il prévoit également la possibilité d'examiner conjointement, et en tout ou partie, les projets de loi de finances (PLF) et projets de lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

L'article 4 permettrait d'éviter la répétition de l'examen des mêmes amendements à tous les stades de la discussion. Leur dépôt séquentiel, à chaque niveau de lecture, ne permet pas de conclure au caractère éclairé de la prise de décision des parlementaires. Au contraire, le dépôt des mêmes amendements empêche de concentrer les débats sur des sujets majeurs portés par les projets et propositions de loi. Dans un ordre du jour très encombré et alors que le calendrier est très resserré, les discussions ont tendance à se concentrer sur les premiers articles au détriment des sujets tout aussi importants portés en fin de texte. Bien souvent, les articles et amendements situés en queue de texte constituent une variable d'ajustement des débats parlementaires.

L'article 7 soulève des questions de principe que le rapporteur général aimerait aborder.

La démocratie représentative se fonde sur le contrôle exercé par le Parlement sur le budget présenté par le souverain. Cette fonction trouve sa traduction historique et constitutionnelle dans le principe du consentement à l'impôt, formalisé par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et de citoyen. C'est ce même fondement constitutionnel qui a justifié l'extension de la compétence du Parlement à l'examen des PLFSS, compte tenu de la fiscalisation croissante des recettes de la sécurité sociale.

Ce principe constitutionnel n'équivaut pas à appréhender PLF et PLFSS de façon univoque. Si des dispositions méritent certainement un examen croisé des deux textes financiers, elles ne justifient pas, à elles seules, une fusion des textes financiers même circonscrite aux parties « recettes ». Ce n'est pas le choix qui semble avoir été fait par le Gouvernement.

En effet, les PLF et PLFSS relèvent de deux structurations distinctes justifiant une distinction de leur portée normative.

Le constituant a entendu maintenir une certaine étanchéité dans la procédure d'examen de ces deux textes financiers. Chacun d'entre eux répond à une loi organique distincte – LOLF (loi organique relative aux lois de finances) d'un côté, LOLFSS (loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale) de l'autre. Cette séparation organique renvoie à une différence institutionnelle (l'État d'un côté, les organismes sociaux de l'autre) ainsi qu'à un pilotage distinct. L'élaboration du budget de l'État ainsi que son exécution ne correspondent en rien au pilotage du risque par les organismes sociaux parce l'horizon de l'assurance collective est nécessairement pluriannuel – pensons aux régimes de retraite par exemple. Cette stricte séparation a notamment justifié l'existence de règles tendant à ne pas obérer l'assurance sociale : le budget de la sécurité sociale se caractérise par l'existence de recettes propres dont la diminution décidée par l'État, sous la forme d'exonérations de cotisations par exemple, nécessite d'être compensée pour ne pas dégrader l'équilibre et fausser le pilotage. La LOLFSS porte en elle une logique de long terme, qui se manifeste notamment par la trajectoire de redressement des comptes, qui est pour le moins incompatible avec une logique de « *stop and go* ».

La portée normative se caractérise par les modalités de vote au Parlement. En termes de recettes, les cotisations sociales ne nécessitent pas d'autorisation d'annuelle de prélèvement, à la différence de l'impôt : leur caractère obligatoire permet cependant d'ouvrir droit aux prestations proposées par les régimes. En termes de dépenses, les prestations de la sécurité sociale ne se caractérisent pas par leur caractère limitatif au contraire de l'essentiel des dépenses du budget de l'État : la pension de retraite ou le remboursement d'une consultation chez un médecin doivent être honorés, indépendamment de la disponibilité des crédits.

Le retour à l'équilibre des comptes sociaux est une démonstration éclatante que ce pilotage par le risque est une réussite. Par contraste, le chemin est plus long à parcourir s'agissant des comptes de l'État ou des collectivités territoriales. On soulignera aussi que la structure de la dette publique est majoritairement constituée par la dette de l'État (77 %). Il importe donc de préserver les modalités du pilotage des risques sociaux qui s'incarnent dans l'instrument des LFSS. L'examen conjoint pourrait hypothétiquement aboutir à l'ajustement d'un budget au bénéfice de l'autre : dans la situation actuelle, l'ajustement pourrait se faire au détriment de la sécurité sociale.

La remise en question de ce pacte social se heurterait ainsi à une hostilité certaine. Souvenons-nous des réactions suscitées par la déclaration d'un candidat malheureux à l'élection présidentielle sur l'opportunité de restreindre la couverture maladie aux seuls « gros » risques. L'attention portée sur le fameux « déficit de la sécu » illustre l'attachement profond de nos concitoyens à l'assurance collective. Celle-ci constitue une réalité quotidienne. Pour la santé, elle s'incarne dans la figure du médecin, du pharmacien, du traitement reçu, de la prise en charge hospitalière. Pour l'assurance vieillesse, elle s'incarne dans la perception de la pension de retraite qui permet de pourvoir aux besoins fondamentaux.

En l'état, et en dépit des éléments oraux qui lui ont été apportés lors des auditions, le rapporteur général n'est pas en mesure de préciser la portée concrète de cette évolution constitutionnelle. Les textes organiques ne sont pas connus et les questions posées par le rapporteur général n'ont pas toutes trouvé de réponses précises. S'il s'agit de favoriser une discussion commune portant sur des articles portant sur des thématiques abordées par chacun des deux textes, il n'apparaît pas utile de modifier la Constitution. Les deux assemblées peuvent déjà décider de l'organisation des débats, le cas échéant communs. S'il s'agit de débattre, d'examiner ou d'adopter des mesures portées par chacun des deux textes, force est de constater que les conséquences pratiques ne semblent pas avoir été pleinement envisagées : le présent rapport aborde ces enjeux sous forme de questionnement. En résumé, il n'est pas certain que l'objectif d'intelligibilité qui est visé par le pouvoir exécutif puisse trouver un aboutissement satisfaisant.





## I. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE VISE À RATIONALISER LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Deux évolutions portées par le texte entraîneront des conséquences pratiques pour les travaux de la commission des affaires sociales. Elles affectent la procédure législative avec, d'une part, l'élévation au rang constitutionnel de la procédure simplifiée d'examen, d'autre part, l'examen conjoint des textes financiers, en tout ou partie.

### A. L'ÉLEVATION AU RANG CONSTITUTIONNEL D'UNE PRATIQUE DÉJÀ PRÉVUE PAR LES RÈGLEMENTS DES ASSEMBLÉES

L'article 4 modifie l'article 42 de la Constitution et vise à simplifier l'examen des textes par le Parlement en renforçant la place de la commission.

Depuis la dernière révision constitutionnelle <sup>(1)</sup>, l'examen des textes en séance publique prend appui sur la rédaction adoptée en commission. Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République avait été à l'origine de cette modification et y voyait deux avantages. Le Comité estimait que le Gouvernement serait incité à connaître du travail des commissions et davantage porté à « *justifier sa position s'il venait à contester le bien-fondé des dispositions introduites par la commission* » <sup>(2)</sup>. Le Comité estimait en outre qu'une telle évolution aurait pour effet d'améliorer la qualité de la loi. Il assortissait toutefois cette attente d'une condition *sine qua non* : que le temps de travail laissé aux commissions soit suffisant.

Sur le premier point, on peut estimer que l'objectif est rempli. L'adoption d'un texte par les commissions a eu plusieurs conséquences. On notera tout d'abord la participation du Gouvernement aux travaux des commissions *via* la présence du ministre responsable du suivi du texte. Cette possibilité est toutefois laissée à l'appréciation du pouvoir exécutif qui peut choisir de ne pas assister aux travaux des commissions. À ce propos, on observera que les échanges entre pouvoir exécutif et législatif précédant l'examen en commission se sont intensifiés au point de constituer un préalable incontournable. Pour le Gouvernement, il s'agit de préserver ses prérogatives constitutionnelles en informant la commission, *via* le rapporteur désigné par elle, de ses positions. Pour la commission, particulièrement son rapporteur, l'adoption d'un texte en commission permet plus largement de solliciter et d'obtenir du Gouvernement des réponses précises à ses interrogations ou ses propositions d'évolution rédactionnelle.

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

(2) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, « Une V<sup>e</sup> République plus démocratique ».

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>

Sur le second point, sans être exhaustif, un bilan sommaire montre que le temps de travail laissé aux commissions ne lui permet pas d'assurer un examen de qualité. La banalisation de la procédure accélérée permet régulièrement de s'affranchir du délai constitutionnel de six semaines séparant en principe le dépôt du texte et son examen en commission. Au surplus, il est rapidement apparu que l'adoption d'un texte de la commission ne s'est pas manifestée par un infléchissement significatif des amendements déposés en séance publique. Bien souvent, les débats en séance publique se limitent à une répétition des échanges en commission, sans qu'il n'y ait nécessairement apport d'éléments nouveaux.

C'est la raison pour laquelle l'article 4 prévoit la possibilité de mettre en discussion en séance publique tout ou partie des projets et propositions de loi. Il renvoie à cet effet à une loi organique la fixation des modalités de mise en œuvre. Cette évolution élève au niveau constitutionnel des dispositions déjà autorisées par les règlements des deux assemblées. L'article 47 *ter* du Règlement du Sénat dispose ainsi que « *la Conférence des Présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur un projet de loi ou une proposition de loi ou de résolution s'exerce uniquement en commission* ». L'Assemblée nationale n'est pas en reste puisque son Règlement autorise également la mise en œuvre d'une procédure d'examen simplifiée décidée par la Conférence des présidents<sup>(1)</sup>. En ce cas précis, l'examen en séance publique fait l'économie de la discussion générale et seuls les articles faisant l'objet d'amendements sont appelés et mis aux voix. Quand il n'y a pas d'amendements, l'ensemble du texte est immédiatement mis aux voix. En pratique, cette procédure, qui est toujours précédée d'un examen en commission, est exclusivement utilisée pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international.

L'examen du projet de loi organique serait l'occasion de bien déterminer les garanties apportées non seulement au Gouvernement, comme le souligne l'avis émis par le Conseil d'État sur le projet de loi constitutionnelle, mais aussi aux parlementaires, le respect des droits d'expression étant consubstantiel au débat démocratique.

Cette évolution n'a pas vocation à concerner les projets de loi pour lesquels la Constitution prévoit un régime d'exception. Pour les projets de loi de révision constitutionnelle, de lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale, l'examen du texte en séance publique porte en effet sur le texte déposé par le Gouvernement et non celui adopté par la commission. Le pouvoir constituant entendait ainsi consacrer la spécificité de ces textes « *au cœur des prérogatives du Gouvernement dans la conduite de l'action publique* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Articles 103 à 107.

(2) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, « Une V<sup>e</sup> République plus démocratique ».

## B. L'EXAMEN DES TEXTES FINANCIERS : VERS UNE RÉDUCTION DE LEUR DURÉE D'EXAMEN

L'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale est doublement affecté par le projet de loi constitutionnelle. Il l'est directement par son article 7 et indirectement par l'article 5.

• L'article 7 du projet de loi constitutionnelle modifie l'article 47-1 de la Constitution relatif aux modalités d'examen du PLFSS. Cet article prévoit principalement l'enserrement du délai d'examen du PLFSS par le Parlement et renvoie à une loi organique les modalités plus détaillée de la procédure.

Rappelons qu'à l'heure actuelle, le Parlement adopte le PLFSS dans un temps doublement programmé.

Il doit se prononcer dans un délai global de cinquante jours, ce dernier incluant une lecture dans chaque chambre, la réunion de la commission mixte paritaire et en cas de désaccord persistant, une « nouvelle lecture » par chaque chambre puis une « lecture définitive » par l'Assemblée nationale. S'il n'a pas été adopté dans ce délai, le projet de loi peut être mis en œuvre par ordonnance.

Au titre de la première lecture, l'Assemblée nationale doit se prononcer dans un délai de **vingt jours**, son dépassement autorisant le Gouvernement à saisir le Sénat pour afin qu'il statue dans un délai de **quinze jours**.

L'article 7 apporte deux modifications.

Il modifie tout d'abord le délai d'examen du PLFSS en première lecture par l'Assemblée nationale, celui-ci étant porté de vingt à vingt-cinq jours. L'examen du PLFSS par le Parlement n'apparaît pas fondamentalement modifié par cette nouvelle disposition. Celle-ci semble en apparence autoriser l'Assemblée nationale à disposer d'un temps d'examen plus long. En réalité, cette disposition est à relier à l'article 6 qui vise à accélérer l'examen des projets de loi de finances de l'année et à davantage coordonner la discussion, à l'automne, du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. L'exposé des motifs du projet de loi indique ainsi que les articles 6 et 7 du projet de loi visent à réduire les délais « *de sorte que ces textes puissent être examinés à l'automne en cinquante jours. Par voie de conséquence, le Parlement pourra ainsi dégager trois semaines de séances à l'automne pour examiner des textes non budgétaires* ». L'augmentation du délai ne viserait donc qu'à permettre un alignement des délais applicables à l'examen de chacun des deux textes financiers.

L'article 7 vise aussi à compléter l'article 47-1 de la Constitution en prévoyant que les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale peuvent être, en tout ou partie, examinés conjointement. Il renvoie à une loi organique les modalités de l'organisation de cet examen conjoint. Dans son avis portant sur le projet de loi constitutionnelle, le Conseil d'État souligne que

cette disposition « *pourrait donner aux membres du Parlement une meilleure vue d'ensemble sur les lois financières* ».

• L'article 5 modifie indirectement l'examen des PLFSS en rationalisant les étapes d'examen postérieures à la réunion de la commission paritaire en cas de désaccord persistant entre les deux chambres.

En effet, l'article 47-1 de la Constitution prévoit pour le PLFSS une procédure accélérée adaptée. Après un seul examen en première lecture dans des délais encadrés, il est ensuite fait application de l'article 45 de la Constitution, soit la convocation d'une commission mixte paritaire et, le cas échéant, la procédure de conciliation qui suit l'échec de la commission mixte paritaire ou le rejet du texte qu'elle propose.

Cette procédure de conciliation comporte à ce jour trois étapes (une nouvelle lecture dans chaque assemblée puis une lecture définitive). À l'avenir, elle en comptera deux. Le Sénat devra se prononcer dans les quinze jours sur le dernier texte voté par l'Assemblée nationale, celle-ci disposant ensuite de huit jours pour statuer définitivement sur le même texte. En d'autres termes, le projet de loi constitutionnelle supprime le passage du texte en nouvelle lecture à l'Assemblée, cette mesure concernant également l'examen du PLFSS.

## **II. UNE PORTÉE QUI RESTE À PRÉCISER**

### **A. LES RELATIONS ENTRE POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF : TROUVER UN NOUVEL ÉQUILIBRE ?**

#### **1. Vers un texte adopté en commission pour la loi de financement ?**

La Constitution prévoit un régime dérogatoire pour l'examen des textes financiers et ceux modifiant la Constitution. Contrairement à la procédure de droit commun, le texte servant de base de discussion en séance publique est le projet déposé sur le bureau des assemblées. S'agissant de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la question d'un alignement sur le droit commun peut se poser.

Le régime dérogatoire est justifié par les compétences qu'accorde la Constitution au Gouvernement. Le premier alinéa de l'article 20 dispose ainsi qu'il « *détermine et conduit la politique de la Nation* » justifiant en conséquence que les grands équilibres soient appréciés et maîtrisés par le Gouvernement. La loi de finances, qui constitue la traduction budgétaire de l'action du Gouvernement, implique une maîtrise de l'équilibre à toutes les étapes depuis son élaboration jusqu'à sa présentation et sa justification au Parlement. Ce raisonnement est appliqué par extension aux lois de financement de la sécurité sociale. Dans ce dernier cas, s'il revient au Gouvernement de présenter les grands équilibres envisagés et d'exercer une fonction d'arbitrage, il importe cependant de tenir

compte de la place réservée aux tiers, à savoir les organismes de sécurité sociale qui sont consultés sur le texte élaboré par le Gouvernement.

L'alignement sur la procédure de droit commun, soit la discussion sur la base du texte adopté par la commission, constituerait de ce fait une évolution majeure.

Le Gouvernement n'est pas disposé à laisser le Parlement se substituer à lui dans sa fonction d'arbitrage des grands équilibres financiers. Tels ont été les termes employés en audition. Si cet argument se justifie pleinement pour le budget de l'État, on pourra en relativiser la portée s'agissant de la couverture des risques sociaux dont les grands équilibres ne sont pas complètement pilotés et maîtrisés par le Gouvernement.

Par ailleurs une telle évolution nécessiterait que le Gouvernement soit effectivement en mesure de défendre son projet au stade de l'examen par la commission. Il s'y emploierait non seulement par sa présence mais aussi par les outils que lui confère la Constitution. À l'heure actuelle, les techniques de parlementarisme rationalisé, prévues par le Règlement de notre assemblée, ne sont explicitement envisagées qu'en vue de leur mobilisation en séance publique (vote bloqué, seconde délibération). Une telle évolution nécessiterait peut-être d'harmoniser le recours à ces mêmes dispositifs au stade de l'examen en commission. Cela étant, cette palette d'outils est plus rarement mobilisée lors de l'examen des lois de financement de la sécurité sociale en raison de leur spécificité. Elles formalisent, rappelons-le, des objectifs de dépenses, les crédits n'étant pas limitatifs. En exécution, la maîtrise du budget résulte également de la gestion effectuée par des caisses paritaires et non par l'État. Il en va autrement du PLF où la moindre des modifications emporte des conséquences sur l'article d'équilibre dont la construction et l'exécution sont entièrement maîtrisées par l'État.

La procédure d'examen des textes financiers constitue une dérogation à l'examen de droit commun des textes. Elle est enserrée dans un temps programmé qui encadre l'examen en première lecture pour chacune des deux assemblées (20 jours pour l'Assemblée par exemple) et le délai d'examen global (70 jours pour le PLF et 50 jours pour le PLFSS). En pratique, le temps d'examen laissé au Parlement est particulièrement court, son temps de travail étant prioritairement concentré sur l'analyse des mesures, leur évaluation et les ajustements nécessaires à opérer par voie d'amendement. S'agissant du PLFSS, l'adoption d'un texte en commission ne modifierait pas fondamentalement les conditions d'examen. Elle impliquerait en revanche une adaptation des moyens de la commission pour y faire face.

Au surplus, l'hypothèse d'un texte adopté en commission présenterait au moins deux avantages.

À l'heure actuelle, les amendements adoptés font l'objet d'une double discussion en commission puis en séance. Le texte adopté par la commission présenterait l'intérêt de resserrer les discussions sur les points principaux sans avoir à subir une répétition des débats, les amendements adoptés par la commission n'étant pas rediscutés puisqu'intégrés au texte examiné en séance.

La perspective d'un texte adopté en commission contribue à un rééquilibre des échanges entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Elle permettrait au Gouvernement d'apporter, en temps utile et avant l'examen en commission, toutes les précisions nécessaires à un examen approfondi du texte. Il n'est pas rare, en l'absence de réponses apportées par le pouvoir exécutif, que le rapporteur propose à un collègue le dépôt du même amendement en séance publique pour obtenir satisfaction à ses interrogations. Dans le meilleur des cas, on ne fait que reporter un débat qui pourrait déjà se tenir en commission si l'on disposait de toutes les explications voulues. Dans le pire des cas, cette manœuvre est perçue comme dilatoire car le temps d'examen en séance associé à la masse d'amendements déposés ne permet pas une réelle discussion.

Une telle initiative devrait également tenir compte de l'évolution portée par l'article 4 du projet de loi. Il faudrait en effet ne plus exclure la possibilité de limiter la discussion, en séance publique, aux points les plus saillants du texte. Compte tenu de leur spécificité, un certain nombre d'articles mériteraient sans doute de s'en tenir à des échanges techniques en commission. En séance publique, les débats seraient ainsi concentrés sur les articles dont la portée politique serait significative.

En tout état de cause, dans le cadre d'une diminution du temps laissé au Parlement pour l'examen des textes financiers, une telle disposition nécessiterait sans doute l'introduction d'un délai minimum entre le dépôt du texte et son examen en séance. Ce raisonnement avait justifié l'introduction du délai de six semaines pour la procédure de droit commun. Dans le cadre particulier et resserré de l'examen du PLFSS, prévoir un délai semblerait raisonnable. À titre d'illustration, le délai laissé au rapporteur général pour examiner un PLFSS 2018 particulièrement conséquent était de sept jours, soit la durée entre le dépôt effectif du texte et son début d'examen en commission.

## **2. La réduction de la durée de la procédure de conciliation entre assemblées**

Sur la modification de la procédure d'examen postérieure à l'échec de la CMP, l'expérience a pu démontrer le caractère assez peu fécond de l'étape de la nouvelle lecture à l'Assemblée.

Depuis quelques années, l'absence de convergence entre les deux chambres aboutit quasi-systématiquement à envisager la procédure de conciliation post-CMP. En nouvelle lecture, les travaux de l'Assemblée visent exclusivement à rétablir le dernier texte voté par elle et subsidiairement à intégrer les amendements

réactionnels adoptés par le Sénat. Avec le projet de loi constitutionnelle, l'Assemblée n'aura plus à rétablir son texte puisqu'elle devra statuer définitivement à partir du dernier texte adopté par elle (le texte de la première lecture en cas d'échec de la CMP), en intégrant éventuellement les amendements issus du Sénat.

Cela étant, la lecture définitive, qui ne constituait jusqu'à présent qu'une simple formalité, pourra à l'avenir devenir le théâtre de discussions portant sur le fond du texte. Il y a tout lieu de penser que sa durée d'examen sera sensiblement allongée pour tenir compte des amendements issus du Sénat.

Enfin, l'évolution portée par le projet de loi constitutionnelle tend à renforcer les prérogatives du Gouvernement. S'il est loisible aux parlementaires de déposer sans restriction les amendements adoptés par le Sénat, la nouvelle rédaction prévoit que les amendements déposés au Sénat (et donc non adoptés) ne peuvent être examinés qu'avec l'accord du Gouvernement. Jusqu'à présent, ce filtrage ne concernait que les textes adoptés par les CMP soumis au vote de chacune des assemblées.

## **B. DES CLARIFICATIONS NÉCESSAIRES**

### **1. Le pouvoir exécutif envisage un report du délai de dépôt des textes financiers**

L'allongement des délais de vingt à vingt-cinq jours n'entraîne, à lui seul, pas de modifications substantielles s'agissant de l'examen du PLFSS par l'Assemblée nationale. À la lumière de la tendance consistant à privilégier un examen conjoint des textes financiers, cette modification pourrait cependant entraîner un certain ajustement de la procédure.

Le droit actuel prévoit un délai de dépôt différencié selon les textes. La LOLF fait courir les délais au plus tard à compter du premier mardi d'octobre. La LOLFSS prévoit le dépôt au plus tard le 15 octobre.

L'intention du Gouvernement est de profiter de l'allongement du délai d'examen de 20 à 25 jours pour harmoniser les dates de dépôt des textes financiers, et partant de reporter le dépôt du PLF. L'avis du conseil d'État n'exclut pas cette hypothèse qui a d'ailleurs été confirmée au rapporteur général lors de ses auditions. L'allongement des délais d'examen permettra ainsi de donner plus de temps au Gouvernement pour achever l'écriture des textes financiers et les soumettre au Conseil d'État. Cette évolution nécessite toutefois une révision des textes organiques. À ce stade, aucune hypothèse précise n'a encore été formulée devant le rapporteur.

## 2. La portée encore incertaine de l'examen conjoint en tout ou partie des textes financiers

La disposition portée par l'article 7 renvoie à la loi organique les conditions permettant d'examiner conjointement en tout ou partie les textes financiers. Or, aucune disposition relative aux textes financiers n'est aujourd'hui prévue dans le projet de loi organique déposé et examiné conjointement au projet de loi constitutionnelle.

● Eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il n'apparaît pas envisageable d'y introduire des modifications par voie d'amendements.

Le Conseil constitutionnel a longtemps accordé au législateur une grande liberté d'appréciation quant aux dispositions introduites en cours de lecture à l'occasion de l'examen d'un texte organique.

On notera cependant une inflexion de sa jurisprudence depuis la loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française<sup>(1)</sup>. Le Conseil avait alors censuré comme cavaliers quatre articles relatifs à la Nouvelle-Calédonie, estimant « *que le seul fait qu'il s'agisse de dispositions relatives à l'outre-mer ne suffit pas à constituer un lien dans la mesure où le projet de loi organique initial ne concernait que la Polynésie* »<sup>(2)</sup>. Non seulement, les collectivités visées ne sont pas les mêmes mais surtout, « *le fondement constitutionnel des dispositions en cause n'est pas le même* »<sup>(3)</sup> : la Polynésie est en effet régie par l'article 74 de la Constitution quand la Nouvelle-Calédonie ressortit à l'article 77.

Il a confirmé cette interprétation restrictive à l'occasion de sa décision du 28 juillet 2016<sup>(4)</sup>. Il a ainsi censuré l'article 48 de la loi organique, introduit par voie d'amendement et qui avait été pris sur le fondement de l'article 63 de la Constitution alors que le projet de loi initial, quant à lui, était pris sur le fondement de ses articles 13, 64 et 65.

Le projet de loi organique déposé sur le bureau de notre Assemblée ne précise pas le fondement constitutionnel. Il ne vise pas expressément l'article 47-1 de la Constitution. Du reste, le champ matériel du projet de loi organique qui a été déposé n'envisage aucune modification directement ou indirectement en lien avec l'article 47-1. Il semble dès lors inenvisageable d'opérer une quelconque évolution par voie d'amendement, le risque de censure par le Conseil constitutionnel étant avéré.

---

(1) *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, considérants 21 et 22.*

(2) *Commentaire de la décision n° 2011-732 DC précitée.*

(3) *Commentaire de la décision n° 2011-732 DC précitée.*

(4) *Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au conseil supérieur de la magistrature, considérant 101.*



Il faudrait recourir à un autre véhicule organique pour opérer une évolution portant sur l'examen conjoint des PLF et PLFSS. Du reste, le texte organique n'est pas rédigé, le Gouvernement ayant fait le choix d'attendre l'adoption de la révision constitutionnelle.

- La mention tendant à prévoir par une loi organique l'examen commun des textes financiers prête à interrogation.

Dans son avis, le Conseil d'État souligne que les premiers alinéas des articles 47 et 47-1 de la Constitution sont rédigés en termes identiques et disposent qu'une loi organique prévoit les conditions de vote des textes financiers. Il rappelle ainsi l'interprétation qu'en a faite le Conseil constitutionnel dans sa décision portant sur la loi organique relative aux lois de finances<sup>(1)</sup> : « *le constituant a habilité la loi organique à fixer des modalités d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative* ».

De l'avis des personnes auditionnées, ce point n'aurait pas fait l'unanimité au sein du Conseil d'État ce qui aurait incité le Gouvernement à maintenir sa rédaction afin de « sécuriser le dispositif ». En résumé, la lecture de la Constitution conduirait à privilégier une approche « en silo » des textes organiques. Pour permettre un examen conjoint des textes financiers, la Constitution devrait le prévoir explicitement. Ce sont en substance, les conclusions qui peuvent être tirées des auditions menées par le rapporteur général.

Il ne semble donc pas utile au rapporteur général de maintenir la rédaction proposée sauf à alourdir la rédaction de la Constitution.

- Au-delà de ces remarques d'ordre « légistique », la question de l'examen conjoint des textes financiers présente un certain nombre d'enjeux dont il faut tenir compte et sur lesquels le rapporteur général aimerait insister. Le budget de l'État et le budget de la sécurité sociale ne sont pas comparables, qu'il s'agisse de la nature des textes, de leur gouvernance financière et de leur volume.

En premier lieu, les PLF et PLFSS diffèrent par leur nature.

À la différence des crédits de l'État, les enveloppes financières dévolues à la protection sociale ne sont pas limitatives : il s'agit d'objectifs de dépenses. En matière de recettes, si l'on observe une évolution de la structure de financement avec l'augmentation de recettes fiscales, les cotisations sociales restent de loin la principale source de financement soit 56 % pour le régime général et le fonds de solidarité vieillesse<sup>(2)</sup>. Du reste, il n'existe pas d'autorisation annuelle de recouvrement des cotisations sociales, ces dernières ne relevant pas du consentement à l'impôt tel qu'il résulte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

---

(1) *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérant 5.*

(2) *Commission des comptes de la sécurité sociale, « Les comptes de la sécurité sociale : résultats 2017 prévisions 2018 », juin 2018.*

Au surplus, si la part des recettes fiscales dans le financement de la sécurité sociale est croissante, il faut bien garder à l'esprit qu'il s'agit de recettes fiscales exclusivement affectées à la sécurité sociale. Prendre appui sur la fiscalisation croissante de la sécurité sociale pour opérer un rapprochement, voire une fusion des parties « recettes », n'est pas un argument déterminant, ces recettes étant affectées à deux sphères organiquement distinctes. La fiscalisation de la protection sociale suppose en revanche que le Parlement soit davantage associé à l'élaboration d'un budget sincère et lisible pour donner sa pleine portée au principe du consentement à l'impôt. En 1996, la fiscalisation avait ainsi justifié l'approbation des objectifs de recettes et de dépenses de la sécurité sociale. Dans le même esprit, le domaine de la LFSS mériterait sans doute d'être étendu pour formaliser l'identification d'un risque dépendance et tenir compte de la création d'un système universel de retraite. Une telle évolution, qui nécessiterait la mise en place d'une loi de financement de la protection sociale, devrait en conséquence tenir compte de la place des partenaires sociaux dans l'élaboration du budget avant son examen par le Parlement.

Les LFSS présentent à cet effet une vision intégrée du pilotage du budget de la sécurité sociale. La structure de la loi de financement de la sécurité sociale vise à opérer un enchaînement vertueux, articulé autour de quatre parties et présentant successivement le bilan de l'année écoulée, les modifications portant sur l'année en cours, les prévisions de recettes pour l'année à venir et enfin les objectifs de dépenses par branche, pour la même année. Cette présentation pluriannuelle n'existe pas pour le budget de l'État, le bilan de l'année écoulée ressortissant à un autre vecteur - la loi de règlement -, les modifications de l'année en cours étant portées par, au minimum, une loi de finances rectificative <sup>(1)</sup>.

Il est dès lors permis de se poser plusieurs interrogations concrètes quant à la forme que prendrait l'examen conjoint. Le rapporteur général n'a pas obtenu de réponses précises à toutes ces questions, en l'absence de texte rédigé. La portée des modifications portées par le projet de loi constitutionnelle ne peut donc pas être déterminée avec précision.

Cet examen conjoint portera-t-il sur les seules recettes de l'année à venir, à savoir la première partie du projet de loi de finances et la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale ? Si tel n'est pas le cas, il serait sans doute opportun de se demander comment s'organisera concrètement une discussion portant sur les recettes des années à venir. En loi de finances, les articles non rattachés, qui portent notamment incidence en matière de recettes sur le budget n+2 de l'État mais aussi sur le financement des autres organismes (collectivités territoriales et protection sociale) sont abordés, non pas en première partie du PLF, mais en deuxième partie car ils n'affectent pas l'article d'équilibre de l'année n+1. L'examen conjoint aboutira-t-il à anticiper la discussion de ces mesures sans effet sur l'article d'équilibre du budget de l'État ?

---

(1) On notera toutefois que l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit la possibilité d'adopter une loi de financement rectificative.

Cet examen conjoint serait-il restreint aux textes financiers présentés à l'automne ou a-t-il vocation à concerner également les projets de loi de finances rectificative et les projets de loi de règlement ?

Cet examen conjoint sera-t-il restreint aux seules recettes de nature fiscale ou aurait-il vocation à intégrer les recettes issues des cotisations sociales ?

Enfin, quelles conséquences en sera-t-il tiré en termes de vote, étant rappelé, d'une part, que les recettes affecteront deux équilibres distincts, d'autre part, que la fiscalité requiert une autorisation du Parlement à la différence des recettes de cotisations sociales ?

Entendons-nous bien. Le rapporteur général estime intéressant d'organiser une discussion générale commune portant sur certains sujets communs aux deux budgets. Une telle évolution ne requiert pas de révision de la Constitution et pourrait s'opérer plus simplement dans le cadre de l'organisation des débats financiers par les conférences des présidents des deux assemblées. La question de l'examen conjoint soulèverait, quant à elle, des difficultés pratiques et juridiques qui n'ont pas été envisagées. Si l'on doit permettre au Parlement d'avoir une vision cohérente des grands équilibres, il serait sans doute plus opérationnel de prendre appui sur les lois de programmation des finances publiques dont l'articulation avec les PLF et PLFSS pourrait être repensée.

En second lieu, la distinction entre PLF et PLFSS traduit aussi l'autonomie respective de l'État et des organismes sociaux.

Le PLF connaît du budget de l'État quand le PLFSS a vocation à être l'outil de pilotage des risques. Dans le premier cas, c'est la solidarité nationale qui se manifeste par le consentement à l'impôt. Dans le second cas, c'est la solidarité qui a vocation à s'exercer au sein d'un seul et même risque. Elle se manifeste jusque dans le principe d'affectation des recettes aux risques qui sont couverts. Les recettes n'ont pas d'autre objet que de concourir aux fins de couverture du risque. Autonomes par rapport à l'État, les organismes sociaux sont aussi autonomes les uns par rapport aux autres dans la gestion du risque. *A contrario*, le budget de l'État se caractérise plutôt par le principe de non-affectation des ressources, l'ensemble des recettes ayant vocation à financer indistinctement l'ensemble des dépenses.

Cette autonomie des organismes de sécurité sociale se traduit par l'affirmation de plusieurs principes juridiques, parmi lesquels :

– le principe de compensation systématique des pertes de recettes de la sécurité sociale formulé par les articles L. 131-7 et L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Le premier article pose, depuis 1994<sup>(1)</sup>, le principe de la compensation, d'une part, des exonérations totales ou partielles affectant les cotisations et des contributions, d'autre part de la réduction leurs assiettes. Pour le

---

(1) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

Parlement, cette obligation prend la forme d'annexes particulières qui accompagnent le dépôt du projet de loi de financement. Le second article, institué par la loi organique relative aux lois de financements de la sécurité sociale (LOFSS) <sup>(1)</sup> confie aux LFSS le monopole des dérogations au principe général de la compensation. Il dispose ainsi « *seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base* » ;

– le monopole de l'affectation des recettes propres de la sécurité sociale également formulé par l'article L.O. 111-3 précité.

Il est permis de se demander si l'examen conjoint des textes financiers ne constitue pas le prélude à la fusion de la partie consacrée à leurs recettes, et finalement la remise en question des principes de finances sociales garants de l'autonomie de la sécurité sociale. Une interprétation extrême de ces nouvelles dispositions conduirait alors à autoriser des ajustements de recettes indifféremment des personnalités juridiques, aboutissant *de facto* à nier leur autonomie.

Les fameux « articles de tuyauterie » qui portent les mesures de compensation imposent sans doute aux services de l'État un certain investissement couplé à une non moins certaine ingéniosité. L'efficacité commanderait, de son point de vue, d'y consacrer moins d'énergie ; le rapprochement voire la fusion des parties recettes des textes financiers participe peut-être de cette idée. Du point de vue du Parlement, l'examen conjoint ne doit pas se traduire par une baisse de la qualité de l'information et de sa capacité de contrôle et de compréhension des mécanismes. Somme toute, il ne faudrait pas que le Parlement perde en intelligibilité ce que le Gouvernement gagnerait en rationalisation.

Enfin, le volume du budget de la sécurité sociale, principalement porté par les cotisations sociales, représente près de 480 milliards d'euros, quand l'État en perçoit deux fois moins. Particulièrement attachés à leur système de protection sociale, nos concitoyens sont aussi particulièrement soucieux du maintien de la couverture des risques, et partant, de l'équilibre financier de leurs régimes de base. L'attention portée à la dette de la sécurité sociale, à son évolution et aux besoins de financement d'un pays vieillissant participe de cet attachement à telle enseigne que les « dérapages » sont sans doute commentés plus que de raison.

En structure, la dette publique, au sens du traité de Maastricht, est majoritairement portée par l'État. Sur 2 200 milliards de dette en 2017, près de 1 800 milliards sont de la dette d'État. Pour les administrations de sécurité sociale, la dette avoisine 230 milliards. D'un côté, la dette représente 700 % des recettes annuelles (de l'État), de l'autre moins de 50 % (de la sécurité sociale).

---

(1) Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

En termes de trajectoire, le pilotage des finances sociales a fait la preuve de son efficacité.

Il en est ainsi de l'arbitrage collectif représenté par le vote de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). La tendance récente a été marquée par une double dynamique. D'une part, on constate une adéquation constante entre l'ONDAM voté en lois de financement de la sécurité sociale et la dépense effective depuis 2011. D'autre part, le Parlement a approuvé la maîtrise renforcée de la croissance de l'ONDAM : après avoir connu des taux très importants au début des années 2000, la croissance annuelle de l'ONDAM est progressivement repassée sous le seuil de 4 % après 2004, puis 3 % depuis 2010. En 2018, le taux de croissance de l'ONDAM a été fixé à 2,3 %.

Si la sécurité sociale demeure en déficit, celui-ci s'est considérablement réduit. Dans son dernier rapport, la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) a arrêté le déficit du régime général à 5,1 milliards d'euros, Fonds de solidarité vieillesse inclus. Le rapport anticipe également un retour à l'équilibre en 2018 <sup>(1)</sup>.

En définitive, la trajectoire de rétablissement est nette et on est en droit d'espérer un prochain retour à l'équilibre. L'amortissement de la dette sociale, portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), devrait être opéré en 2024. Ce redressement n'a pu se faire que par la responsabilisation des acteurs, au travers notamment d'une contractualisation entre chacune des caisses nationales et l'État. C'est non sans raison que Dominique Libault souligne la spécificité de la direction de la sécurité sociale (DSS) qui combine deux rôles : pilote financier de la sécurité sociale (dépenses et recettes), la direction pilote aussi les politiques publiques afférentes aux risques aujourd'hui couverts. Il s'agit d'une « *structure originale au sein de l'État, et très économe de moyens humains* » <sup>(2)</sup>.

L'ensemble de ces remarques nécessite qu'une attention particulière soit portée à l'examen des dispositions qui seraient portées par la loi organique. En opportunité, on relèvera que l'absence de précisions apportées par le pouvoir exécutif sur la portée de cet « *examen conjoint* » plaide en faveur de leurs suppressions. On pourra surtout se demander s'il est utile de préempter les débats sur l'évolution institutionnelle par des considérations qui ont essentiellement vocation à être abordées à l'occasion de l'examen du projet de loi organique. On conclura enfin que la modification portée par les deux derniers alinéas de l'article 7 ne se révèle pas juridiquement nécessaire.

---

(1) Commission des comptes de la sécurité sociale, « Les comptes de la sécurité sociale : résultats 2017 prévisions 2018 », juin 2018.

(2) Dominique Libault, « Une gouvernance adaptée aux nouveaux enjeux » in « La Gouvernance de la Sécurité sociale », Regards Protection sociale, EN3S, n° 52, décembre 2017.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa première séance du mercredi 20 juin 2018, la commission des affaires sociales examine pour avis, sur le rapport de M. Olivier Véran, les articles 4 et 7 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911).*

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Notre ordre du jour appelle l'examen pour avis des articles 4 et 7 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911). Nous avons volontairement restreint le champ aux sujets qui concernent directement l'activité et le fonctionnement de la commission des affaires sociales. Il sera naturellement possible à chacun d'intervenir sur les autres articles du texte en déposant des amendements en commission des lois, qui est saisie au fond. La restriction de notre saisine à la question des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) justifiait qu'Olivier Véran soit notre rapporteur sur ce texte.

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis du projet de loi constitutionnelle en tant qu'il modifie les conditions d'examen des textes de loi relevant de son champ de compétence. Les articles 4 et 7 prévoient en effet des évolutions importantes.

L'article 4 modifie l'article 42 de la Constitution afin de simplifier l'examen des textes par le Parlement en renforçant le rôle et la place des commissions. Selon l'exposé des motifs, cela rendra « *possible l'examen en commission d'un certain nombre de textes qui, en tout ou partie, seraient mis seuls en discussion en séance, le droit d'amendement sur les articles relevant de cette procédure s'exerçant alors uniquement en commission* ».

Cette évolution permettra d'éviter un examen répétitif des mêmes amendements à tous les stades de la discussion, ce qui peut empêcher que les débats se concentrent sur les enjeux majeurs des projets et propositions de loi. L'ordre du jour étant encombré et le calendrier très resserré, les discussions ont parfois tendance à se concentrer sur les premiers articles des textes au détriment des derniers. On l'a vu l'an dernier à l'occasion du PLFSS : nous avons dû examiner en une nuit, entre une heure du matin et 4 h 30, presque autant d'amendements qu'au cours des deux jours précédents. Il faut donc saluer l'évolution qui nous est proposée : elle permettra de se focaliser en séance sur les articles qui nous semblent collectivement les plus significatifs.

L'article 7 du texte procède à deux modifications. En apparence, il étend de cinq jours la durée de l'examen en première lecture du PLFSS par l'Assemblée nationale. Il prévoit aussi la possibilité d'examiner conjointement, en tout ou partie, les projets de loi de finances (PLF) et les PLFSS. Cet article soulève un certain nombre de questions de principe sur lesquelles je tiens à revenir.

L'octroi de cinq jours supplémentaires ne doit pas masquer que l'objectif du Gouvernement est de réduire globalement la durée d'examen des textes financiers, afin de dégager jusqu'à trois semaines de séance qui seraient consacrées à l'examen de textes non budgétaires au cours de l'automne. L'exposé des motifs mentionne clairement cet objectif. À l'heure actuelle, le Parlement est totalement mobilisé sur les textes budgétaires pendant cette période de l'année. L'examen du PLF s'étend ainsi sur plusieurs semaines, notamment du fait des commissions élargies. L'évolution qui est envisagée par le Gouvernement n'emporte pas, *a priori*, de conséquences importantes pour notre commission. Il en va autrement pour l'examen du PLF, mais cela n'entre pas dans le cadre de notre saisine. Il est prévu que le texte du PLFSS doit être déposé chaque année avant le 15 octobre : cette date butoir n'est pas modifiée, mais le PLF pourra être déposé conjointement afin de donner une cohérence d'ensemble à la politique menée par le Gouvernement.

À l'article 7, la portée de l'examen conjoint qui serait autorisé m'a initialement paru incertaine. Cette disposition peut viser un débat tel que celui que nous avons eu l'année dernière au sujet du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans le cadre du PLF mais aussi dans celui du PLFSS. Vous vous souvenez, en effet, que nous avons supprimé la disposition relative au CICE au sein du PLF et qu'il a fallu attendre la semaine suivante pour restaurer l'équivalent dans le PLFSS. Il en est résulté un *hiatus* technique qui n'a pas fait couler beaucoup d'encre, mais qui n'est pas très « propre » sur le plan législatif.

Les textes organiques qui mettront ces dispositions en musique ne sont pas encore prêts, mais j'ai eu à cœur d'essayer de comprendre, à l'occasion de mes auditions, quelles sont les intentions du Gouvernement. Si l'idée est de favoriser une discussion commune sur des articles concernant des thématiques abordées à la fois par le PLF et le PLFSS, il n'apparaît pas indispensable de modifier la Constitution : les deux assemblées peuvent déjà décider d'organiser des débats communs. Nous avons ainsi une discussion avec les membres de la commission des finances, notamment le rapporteur général du budget, sur la manière dont on pourrait donner plus de cohérence à l'examen du PLF et du PLFSS dès l'année prochaine, sans attendre l'application de la révision constitutionnelle ou d'une loi organique ultérieure. L'autre idée pourrait être d'aller vers une forme de discussion générale commune sur la partie « recettes » voire, sur des articles très proches, aller vers un examen non pas commun, car la Constitution ne le permet pas à l'heure actuelle, mais beaucoup plus rapproché, dans le cadre d'une sorte de dialogue avec la commission des finances. Nous pouvons d'ores et déjà avancer sans réviser la Constitution, mais le texte qui nous est soumis permettrait d'aller plus loin, à la faveur d'une loi organique qui n'est pas aujourd'hui connue. La



commission des finances et celle des affaires sociales pourraient examiner successivement une disposition, comme celle qui concernait le CICE, alors même que l'examen du budget de l'État ne serait pas achevé.

Je ne sais pas si mes explications sont très claires pour tous (« *Non* » sur certains bancs). Alors, bienvenue dans l'univers merveilleux de la révision constitutionnelle, où je patauge depuis deux semaines ! (*Sourires.*) Je reprends l'exemple du CICE : nous l'avons supprimé dans le cadre du PLF et il a fallu attendre une semaine pour rétablir un autre mécanisme au sein du PLFSS. Il serait bien d'avoir la possibilité d'ouvrir une sorte de parenthèse vers le PLFSS au moment où l'on examine le PLF en séance publique. Cela nécessiterait probablement une révision constitutionnelle : selon le Conseil d'État, il n'est pas sûr que ce soit possible sans une sécurisation au niveau constitutionnel. À l'issue des auditions et de différents échanges techniques, je considère que la modification proposée n'est pas complètement inutile. Il n'y a pas de « loup » caché, c'est-à-dire de volonté de fusionner le budget de l'État et celui de la sécurité sociale : ce n'est pas absolument la direction suivie. Comme vous, je suis attaché à ce qu'il y ait un budget de la sécurité sociale bien identifié, à côté de celui de l'État : ce sont deux financements différents et deux historiques distincts. Je le dis très clairement : l'étanchéité persistera.

Voilà les observations que je souhaitais faire au sujet des articles du projet de loi constitutionnelle qui nous concernent au premier chef. J'ai par ailleurs déposé deux amendements que je présenterai tout à l'heure.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Nous en venons aux interventions des porte-parole des groupes.

**M. Laurent Pietraszewski.** Durant sa campagne électorale, Emmanuel Macron a pris devant les Français l'engagement de rénover en profondeur notre vie politique afin d'améliorer le fonctionnement de nos institutions et de faire en sorte que les Français retrouvent confiance en elles. Notre majorité en est l'illustration et ce projet de loi traduit la vision qui est celle du Président de la République. Je veux saluer le travail de notre rapporteur, la clarté de ses messages et sa volonté de nous rassurer quant aux intentions du Gouvernement. Les mesures que nous examinons me paraissent équilibrées et cohérentes. Elles permettront d'améliorer le fonctionnement de notre assemblée, et le groupe La République en Marche les soutiendra donc.

**M. Jean-Pierre Door.** L'article 4 de ce projet de loi pose une question. L'article 42 de la Constitution, modifié en 2008, a déjà prévu que la discussion en séance publique porte sur le texte adopté en commission, sauf quelques exceptions dont le PLF et le PLFSS font partie. Vous voulez maintenant éviter une répétition entre l'examen en commission et celui en séance en empêchant que des amendements soient redéposés dans certains cas. Aux yeux du groupe Les Républicains, cela constitue un déni de démocratie : des députés ne faisant pas

partie de notre commission ne pourront plus déposer d'amendements sur le PLFSS en séance. Mon groupe s'oppose à une telle évolution.

En ce qui concerne l'article 7, en revanche, je suis tout à fait favorable au raccourcissement des délais. On voit bien que l'hémicycle est clairsemé en fin de semaine lorsque l'on examine le PLFSS, et c'est probablement vrai aussi pour le PLF. Ce qui nous est proposé me paraît justifié : ne passons pas des nuits inutiles en séance, avec seulement deux ou trois députés présents. Vous écrivez dans votre projet de rapport que vous ne souhaitez pas, en ce qui concerne les recettes, une fusion des textes financiers. Nous déposerons, au contraire, un amendement en commission des lois visant à fusionner les parties « recettes » du PLF et du PLFSS. Les dépenses de l'État et celles de la sécurité sociale ont un même contribuable : c'est toujours le citoyen.

**Mme Patricia Gallerneau.** Le 3 juillet dernier, lors de son discours devant le Parlement réuni en Congrès, le Président de la République a posé les jalons d'une révision constitutionnelle reposant sur plusieurs principes forts : l'efficacité, la représentativité et la responsabilité. Il a appelé de ses vœux des institutions fortes et du temps pour penser la loi, la concevoir, la discuter et la voter. Nous y voilà : les articles 4 et 7 de ce texte traitent particulièrement du temps et des moyens de la fabrique de la loi.

L'article 4 vise à compléter l'article 42 de la Constitution, relatif à la procédure parlementaire, en y inscrivant, à travers une loi organique, la procédure qui est en vigueur au Sénat. Pour tout ou partie d'un texte, une simple discussion générale peut avoir lieu en séance publique, le droit d'amendement ne s'exerçant alors qu'en commission. Cette procédure peut être appliquée à des textes techniques, avec l'accord unanime de la conférence des présidents et du Gouvernement. Notre assemblée dispose, quant à elle, d'une procédure d'examen simplifiée assez proche. Nous serons attentifs à la mise en œuvre de cette mesure *via* la loi organique.

L'article 7 porte de 20 à 25 jours la durée dont dispose notre assemblée pour examiner le PLFSS en première lecture. Il faut appréhender cette mesure en prenant aussi en compte l'article 6, qui réduit la durée de l'examen du PLF. Compte tenu de l'importance du PLFSS, il semble utile et raisonnable d'allonger la durée prévue et d'opérer une rationalisation en permettant un examen conjoint des deux principaux textes financiers. Cette disposition est cohérente avec le travail réalisé par la commission des finances sur la nouvelle procédure budgétaire, notamment dans le cadre du « printemps de l'évaluation ».

Le groupe MODEM s'inscrit dans une démarche constructive : il soutient la philosophie générale de ces deux articles du projet de loi, qui constituent une avancée. Nous veillerons à ce que les parlementaires soient associés à la réforme.

**M. Adrien Quatennens.** Vous connaissez les critiques du groupe de La France insoumise à l'égard du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République, qui constitue plus que jamais une monarchie présidentielle : elle est exacerbée par l'exercice du pouvoir adopté par Emmanuel Macron. L'organisation quasiment anarchique de nos travaux, depuis un an, en fait la démonstration. Il y a eu récemment une polémique sur le prétendu *burn-out* des députés : on se plaindrait de trop travailler, alors qu'en réalité c'est la mauvaise organisation des travaux que nous déplorons. Cela fait partie de la manière dont l'exécutif traite cette assemblée : on voit bien que pour la majorité, ou en tout cas le Gouvernement, l'Assemblée nationale est un caillou dans la chaussure, une perte de temps, une chose dont on se demande quel est l'intérêt. Je me souviens d'avoir vu, au début de la législature, un député de la majorité se lever pour dire qu'on avait élu un Président de la République, avec un programme, et pour demander quel était donc l'intérêt de discuter à deux heures du matin, puisqu'il n'y avait qu'à appliquer ce programme. Même l'organisation de la vie démocratique de notre pays est mise en cause !

Cette révision constitutionnelle, comme la plupart de vos réformes, porte un titre bienveillant *a priori*, puisqu'il est question d'améliorer la situation – c'est toujours la présentation que vous faites. En réalité, ce texte va encore rabougir la vie démocratique de notre assemblée et dévitaliser son fonctionnement, notamment par la restriction du droit d'amendement. Votre logique consiste à vouloir aller toujours plus vite, mais il faut aussi se poser la question de l'efficacité. Au Parlement européen, un vote en commission sur la pêche électrique a été défait par un vote en plénière : entre les deux, il y a normalement une discussion, on ne se contente pas de camper sur ses propres positions. On voit bien l'intérêt que peut présenter un deuxième examen du texte, au lieu de toujours tout accélérer. Nous serons particulièrement vigilants sur cette question.

Pour le reste, nous partageons l'ambition d'une refonte démocratique, mais nous pensons que ce n'est pas à l'exécutif, ni aux députés, de concevoir les nouvelles règles qui vont s'appliquer directement à eux, mais au peuple lui-même de se prononcer, dans la mesure où la rupture est désormais consommée. L'abstention criante, d'élection en élection, nous adresse une leçon : les Françaises et les Français ne consentent plus à la règle du jeu, et c'est à eux de la redéfinir. Une des manières de faire serait d'organiser une Assemblée constituante.

**M. Pierre Dharréville.** Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine est vent debout contre cette réforme constitutionnelle dans son ensemble. Elle s'inscrit, en effet, dans une logique qui consiste à abaisser le Parlement et à nous embarquer encore davantage dans l'approche présidentialiste qui est en train d'asphyxier la vitalité démocratique de notre pays. Les dispositions de ce projet de loi vont à rebours de ce qu'il faudrait entreprendre pour rénover nos cadres démocratiques et nos institutions, ce qui est une nécessité : on doit placer en leur cœur la souveraineté populaire, grâce à un exercice beaucoup plus collectif de la démocratie et de la prise de décision. On a parfois le sentiment, quand on écoute certains discours, que la délibération est un obstacle et qu'il faudrait réduire

l'espace qui lui revient. Nous pensons au contraire que c'est elle qui peut conduire aux décisions les meilleures et les plus efficaces possibles. Cela prend du temps.

L'article 4 restreint le droit d'amendement, c'est-à-dire la souveraineté du Parlement et les droits de chaque parlementaire. Je considère que c'est extrêmement grave. La Présidence de la République écrase suffisamment le Parlement et les parlementaires, au nom de sa légitimité, pour que l'on n'en rajoute pas. Par ailleurs, nous ne connaissons pas le détail de la loi organique qui mettra en musique ces évolutions. On se prononce donc un peu à l'aveugle sur ce projet de loi constitutionnelle, ce qui pose problème.

En ce qui concerne l'article 7, la volonté du Gouvernement est de réduire les délais. Nous sommes attachés à une discussion spécifique sur la santé et la protection sociale : on a vu que cela peut produire des débats intéressants et, je l'espère, des décisions aussi adaptées que possible. La préservation du modèle de protection sociale que nous connaissons dans ce pays constitue un enjeu fondamental. La course à la fiscalisation de notre système va conduire à un certain nombre de difficultés, et ce n'est pas la logique que nous défendons.

Quand on veut modifier les institutions, je crois qu'il faut chercher le plus large accord, et si possible le consensus. Je mets en garde contre la volonté de ne légiférer qu'avec une petite majorité sur ces sujets. On touche au cadre d'exercice de notre démocratie et je pense qu'il faut vraiment essayer de rassembler largement les forces politiques. Nous demandons par ailleurs qu'il y ait un référendum.

**M. Paul Christophe.** Le groupe UDI, Agir et Indépendants est en désaccord avec la philosophie sous-jacente de ce texte, selon laquelle la lenteur des débats et les dysfonctionnements de la procédure législative seraient le fait des parlementaires. Faut-il rappeler que l'examen des textes d'origine gouvernementale occupe plus de 95 % de notre ordre du jour ? Faut-il aussi rappeler que l'embouteillage législatif actuel est principalement dû à la gestion de l'ordre du jour par le Gouvernement ? Faut-il rappeler, enfin, que sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dont nous venons d'achever l'examen, le Gouvernement a déposé 69 amendements en commission et en séance, dont certains ont réécrit substantiellement le texte ? Le problème n'est à pas à chercher du côté du Parlement. L'examen à marche forcée que nous avons connu ces derniers jours nuit à la sincérité et la clarté des débats et, *in fine*, et à la qualité du débat démocratique. Il y a aussi, trop souvent, une absence de réponse lorsque nous examinons des amendements en séance – j'ai eu l'occasion de m'exprimer sur ce point samedi dernier.

Le rapporteur nous invite à nous concentrer sur les articles qui ont du sens et de l'intérêt pour cette commission. Avec Francis Vercamer, nous vous proposerons plutôt de supprimer ceux qui n'en ont pas, ce qui permettra de gagner du temps. (*Sourires.*) Nous ne sommes pas convaincus de la pertinence d'élever au rang constitutionnel une disposition qui existe déjà dans les règlements des

assemblées : le dispositif qui nous est proposé a déjà fait l'objet d'une expérimentation au Sénat en 2015, avant d'être définitivement inscrit dans son règlement l'année dernière. Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit aussi une telle possibilité. Il y a certainement des possibilités à explorer au lieu de légiférer.

L'article 7 fait passer de 20 à 25 jours la durée d'examen du PLFSS. Nous n'y sommes pas opposés, bien au contraire : nous avons toujours déploré le temps trop court qui est réservé à l'examen d'un texte aussi important. Cela correspond à une demande récurrente et plutôt unanime des parlementaires. Pour le reste, j'ai bien entendu les propos du rapporteur, mais la rédaction du texte nous semble un peu différente de ce qu'il a dit. Nous restons dans l'attente d'une clarification plus formelle.

**M. Boris Vallaud.** Il y a deux semaines, un de nos collègues a déclaré au sein de cette commission, en réponse à des amendements déposés par les groupes GDR et Nouvelle Gauche visant à supprimer l'article 30 de la loi « avenir professionnel », que cette disposition était une avancée démocratique dans la mesure où il reviendrait désormais au Parlement de voter chaque année un impôt affecté à l'assurance chômage. Le projet de rapport qui nous a été adressé relativise, voire contredit cette affirmation. Le vote d'un impôt affecté à l'assurance chômage appellerait des précautions toutes particulières que le Gouvernement semble en passe de supprimer en ce qui concerne notamment le budget de la sécurité sociale. La question qui se pose est celle de la place et du rôle que l'on accorde aux partenaires sociaux, comme Olivier Véran le rappelle très justement dans son avis. Je crois que nous devons nous garder d'affaiblir les partenaires sociaux, comme beaucoup de textes l'ont fait depuis un an.

Par ailleurs, notre rapporteur souligne très justement la duplicité du projet de loi constitutionnelle sur au moins deux points. Il y a en apparence une augmentation du temps imparti à l'examen du PLFSS, mais le Gouvernement s'attribue en réalité plusieurs semaines supplémentaires sur le dos des parlementaires. J'invite chacun d'entre nous, en particulier les collègues de la majorité, à regarder avec beaucoup d'attention l'amendement du rapporteur qui vise à instaurer un délai minimal de quatre semaines entre le dépôt du PLF et du PLFSS et leur examen. Le projet de rapport souligne également l'absence de réponse du Gouvernement sur la procédure qui sera mise en place dans le cadre de la loi organique pour l'examen conjoint du PLF et du PLFSS. Selon le rapporteur, le Gouvernement a tout de même indiqué clairement ses intentions sur un sujet : il n'est « *pas disposé à laisser le Parlement se substituer à lui dans sa fonction d'arbitrage des grands équilibres financiers* ». Comme le note fort justement Olivier Véran, si un tel propos peut s'entendre pour ce qui est du budget de l'État, cela constitue en revanche une dérive en ce qui concerne la sécurité sociale et les organismes sociaux.

Notre rapporteur démontre scrupuleusement que la méthode choisie par le Gouvernement pour conduire cette réforme empêche le Parlement d'amender la loi organique sur les sujets qui nous intéressent directement. Le silence du projet de loi organique qui nous est soumis en parallèle prive le Parlement de toute possibilité d'initiative compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les cavaliers législatifs.

Ceux de nos collègues qui n'auraient pas d'autre boussole que les économies se laisseront peut-être convaincre par ce que rappelle notre rapporteur sur la gestion financière du budget de la sécurité sociale : elle est bien meilleure que celle du budget de l'État. La dette de la sécurité sociale représente 50 % des recettes annuelles, contre 700 % pour la dette de l'État.

Avec cette réforme, le Gouvernement ne nous demande pas de signer un chèque en blanc, mais tout un carnet de chèques, afin de réduire encore le temps de travail du Parlement sur le PLF et le PLFSS, de pouvoir décider seul de l'organisation des discussions budgétaires, à son seul profit, d'instaurer une procédure qui ouvre la porte à une confusion entre le consentement à l'impôt et la solidarité reposant sur les cotisations, et d'affaiblir encore davantage les partenaires sociaux, sans renforcer pour autant les pouvoirs du Parlement.

Le basculement en cours de l'assurance chômage vers la CSG et la tentative de confusion entre l'examen du PLF et du PLFSS ne constituent pas des progrès démocratiques. Nous partageons l'analyse du rapporteur, mais nous en concluons qu'il faudra rejeter ce projet de loi constitutionnelle.

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** On voit qu'il y a une divergence idéologique entre les groupes politiques, ce qui n'est finalement pas très étonnant.

J'ai dit mon attachement très fort à ce que la Sécurité sociale ait une identité et un budget propres, ce qui n'est pas une idée de gauche ou de droite. Yves Bur, qui a longtemps siégé dans cette commission et qui a été rapporteur du budget de la sécurité sociale, s'est battu pied à pied pour mettre en place et préserver un budget propre qui lui soit propre, à côté de celui de l'État.

Que s'est-il passé depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'instauration du vote annuel d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ? Du côté de la sécurité sociale, la situation des finances publiques s'est considérablement améliorée : alors que le déficit, apparu pour la première fois il y a vingt ans, atteignait 20 milliards d'euros en 2008, nous savons qu'il sera totalement résorbé l'année prochaine et que l'on va pouvoir commencer à parler d'excédents éventuels. La dette sociale reste importante, et il faut être capable de la rembourser, ce que nous faisons à travers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) – il y a aussi une dette sociale importante, de 30 milliards d'euros, qui est logée auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Compte tenu de la situation

des finances publiques, je crois que la question de ce que l'on fera des éventuels excédents ne se pose guère...

Alors que les finances sociales s'améliorent, est-ce le moment de se dire, monsieur Door, qu'un outil qui a fait la preuve de son efficacité en matière de gestion doit disparaître pour se fondre dans le budget de l'État ? Est-ce le moment de considérer que l'on pourrait remplacer un impôt par une taxe ou une contribution sociale et vice-versa ? Est-ce le moment d'envisager que les Français qui cotisent auprès d'une caisse de sécurité sociale pour leur retraite pourraient finalement voir leurs cotisations abonder les caisses de l'État, alors que ce serait toujours une caisse de sécurité sociale qui verserait leur pension ? Est-ce très sécurisant pour la population ? Nos concitoyens s'y retrouveraient-ils ? La réponse est négative. Si l'on remonte à 1945 et au discours fondateur de Pierre Laroque, l'orientation prise par la France au lendemain de la seconde guerre mondiale a été de commencer par créer un premier pan de la sécurité sociale, avant de l'étendre progressivement en constituant toute une sphère de protection sociale. Il n'y avait pas en 1945 le chômage de masse que nous connaissons aujourd'hui, et les retraites complémentaires n'existaient pas non plus, car la durée de vie était plus courte une fois que l'on était à la retraite. Aujourd'hui, on peut se demander si la sécurité sociale a toute l'ampleur qui devrait être la sienne et s'il ne conviendrait pas de la renforcer.

Je crois que le moment n'est pas venu de se poser la question d'une fusion des deux budgets, notamment en ce qui concerne les recettes. Allez-vous dire aux Français que leurs cotisations iront dans les caisses de l'État, tandis qu'une caisse indépendante, celle de la sécurité sociale, versera les prestations ? En tant que citoyen et en tant que cotisant, je préfère que mes cotisations aillent à la caisse qui les redistribue : c'est conforme au principe fondateur de la sécurité sociale, selon lequel on contribue en fonction de ses moyens et l'on reçoit selon ses besoins. Si l'on commence à faire de la tuyauterie avec la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la contribution sociale généralisée (CSG), on perdra toute lisibilité et toute clarté, et notre modèle social sera remis en cause. Je suis très attaché à cette question, dont nous aurons manifestement l'occasion de débattre à la commission des lois.

Enfin, je voudrais répondre à M. Vallaud que rien n'est joué : il n'y a pas, à l'heure actuelle, de disposition inscrite dans un projet de loi organique qui traduirait ce qui est prévu à l'article 7. Néanmoins, rien n'empêchera le Gouvernement de revenir devant le Parlement, dans le cadre d'un projet de loi organique ultérieur, pour définir et préciser ses intentions au sujet de l'examen conjoint du PLF et du PLFSS, et rien n'empêchera alors les parlementaires de se prononcer. Soyez certain que nous serons extrêmement vigilants, sur les bancs de la majorité, à ce qu'il n'y ait pas de dilution de la sécurité sociale dans un budget global de l'État.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Je souscris pleinement aux propos que le rapporteur général a tenus sur un rapprochement des budgets du PLF et du PLFSS. À mon sens, le PLFSS doit être abordé non pas sous l'angle financier mais en fonction du contenu des politiques sociales qu'il porte.

Pardon, monsieur Door, mais je me montrerai donc tout à fait hostile à une fusion de l'examen des recettes.

**M. Bernard Perrut.** Les articles dont nous avons à connaître aujourd'hui sont indissociables de l'ensemble du texte sur lequel nous pouvons avoir des interrogations, voire des oppositions. Bien sûr, on ne peut qu'être favorables à certaines évolutions dès lors qu'elles sont très positives pour le fonctionnement de notre Assemblée. Certaines des mesures proposées posent néanmoins question, comme le raccourcissement de la navette parlementaire, la réduction des pouvoirs du Parlement, lorsqu'est évoquée l'irrecevabilité dès la première lecture des amendements présentant un lien indirect avec le texte examiné, ou encore la création d'une nouvelle priorité gouvernementale sur l'ordre du jour parlementaire. Dernière disposition qui m'ennuie quelque peu puisqu'elle mettrait fin à la pratique de l'ordre du jour partagé. C'est donc bien un affaiblissement du Parlement.

En 2008, une évolution avait été apportée avec la discussion en séance publique des projets et propositions de loi du texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution. Avec l'article 4, on va encore plus loin en restreignant la liberté d'intervention des parlementaires. Il s'agit en effet de permettre l'adoption en commission de projets ou de propositions de loi qui seraient alors uniquement mis en débat en séance publique ; le droit d'amendement des articles ne pouvant plus s'exercer qu'en commission. Cela signifierait que les députés ne pourraient participer qu'aux seuls débats portant sur des textes examinés par la commission à laquelle ils appartiennent, sans pouvoir intervenir sur d'autres sujets en séance publique.

Cela revient à limiter le champ d'intervention des députés, qui par essence doivent pouvoir intervenir sur n'importe quel sujet, n'importe quelle proposition ou projet de loi. J'avoue être quelque peu inquiet devant cette évolution, qui à mon sens restreint le rôle des députés, plutôt que de le maintenir ou de le conforter.

Voilà l'interrogation que je souhaitais formuler devant vous, et je demande à M. le rapporteur de nous rassurer sur ce point ; mais le peut-il ?

**Mme Isabelle Valentin.** Tous les députés doivent pouvoir se prononcer sur un texte, l'article 4 du projet de loi constitutionnelle vise à rendre possible l'examen en commission d'un certain nombre d'entre eux, qui ne seraient ensuite ratifiés que pour tout ou partie en séance publique. Mais le temps d'examen d'un texte par le Parlement est un temps utile, car les représentants de la nation enrichissent en effet de façon conséquente les projets de loi qui leur sont soumis ; c'est le débat démocratique.



À l'occasion de la précédente révision de la Constitution, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par Édouard Balladur, avait rappelé dans son rapport que « *La tradition juridique française fait de la discussion dans l'hémicycle le lieu privilégié de l'expression démocratique.* » Le Comité avait proposé une modification inspirée par le souci de remédier à la dégradation continue de la qualité des lois, en effet, comme il le notait dans son rapport, l'abus du recours au droit d'amendement conduit à un gonflement des textes législatifs qui perdent consécutivement en lisibilité. Cet abus n'est pas le seul fait des parlementaires, mais également du Gouvernement, qui alourdit souvent ses propres projets par des amendements portant article additionnel.

Tout l'enjeu de l'article 4 est donc de trouver un équilibre entre la qualité du travail parlementaire et le temps consacré au débat.

**M. Sébastien Chenu.** Nous considérons que sont souvent confondues, en tout cas pour ce texte, vitesse et précipitation, réforme et démagogie, mais aussi fluidité et volonté de bâillonner une partie des parlementaires. La faiblesse de ce projet de loi constitutionnelle réside surtout dans l'affaiblissement constant des institutions, de la capacité à légiférer, dans l'éloignement des élus et des électeurs.

Nous l'avons bien compris, car nous avons entendu ce petit discours pendant un an : les élus coûtent cher et l'Assemblée nationale c'est ringard ! Les textes qui nous sont proposés illustrent cette vision. Pour notre part, nous avons surtout été témoins de la gestion d'un ordre du jour très approximatif ainsi que d'un travail, marqué par un amateurisme que cette maison avait assez peu connu – la semaine dernière, l'examen de la proposition relative à la lutte contre les fausses informations l'a tristement illustré.

Mais c'est surtout l'affaiblissement constant de la fonction de député et donc votre vision de la démocratie qui transparait dans ce texte. J'en prendrai deux exemples : votre incapacité à prendre en compte un amendement venu de l'opposition, quel qu'il soit, et le sectarisme qui ne permet évidemment pas à des élus, notamment du Rassemblement national, qui représentent des millions d'électeurs, d'être considérés comme il convient dans cette maison.

Par ailleurs, ce texte s'attaque à nos outils démocratiques. L'article 4 limite le champ d'intervention des parlementaires puisqu'un député qui ne ferait pas partie de la commission affaires sociales ne pourrait pas déposer d'amendements sur un texte qui aurait été adopté par cette commission. Isabelle Valentin l'a dit : c'est une limitation des droits des députés. De son côté, l'article 7 prévoit la réduction des délais, mais quel mauvais coup vient-il encore porter ?

En tout état de cause, nous serons hostiles aux articles 4 et 7, et nous aurons par ailleurs l'occasion de nous exprimer sur l'ensemble du texte. En tout cas, nous avons bien compris quelle était la logique qui sous-tendait tout cela.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Certes, c'est plus compliqué lorsque le texte émane du Gouvernement. Mais je rappelle qu'à l'occasion du texte relatif à la formation professionnelle, près de 300 amendements provenant de tous les bancs ont été acceptés. Évitions donc les procès d'intention systématiques.

**Mme Josiane Corneloup.** L'article 4 du projet de loi constitutionnelle que nous examinons pour avis instaure le droit d'inventaire institutionnel. Cet inventaire sera fait par le Gouvernement qui décidera donc quel article relève de la discussion en séance et quel autre de la discussion en commission. La qualité du travail en commission est ainsi victime de son succès, et les députés non experts du domaine ou tout simplement occupé par les travaux de leur propre commission ne pourront discuter en séance publique que ce que le Gouvernement aura bien voulu leur réserver. On nous dit que cette pratique existe déjà au Sénat, ce qui est vrai et prouve qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire ce droit de dépôt circonstancié dans la Constitution, l'organisation de nos travaux et notre règlement rigoureux pouvant très bien s'adapter à cette pratique.

Je souhaiterais également rappeler un élément qui me paraît important : le délai moyen d'adoption d'un texte et de 149 jours pour le Parlement français, contre 400 jours aux Pays-Bas, 164 jours au Royaume-Uni et 156 jours en Allemagne où le Parlement examine dix fois moins d'amendements qu'en France ; or nous ne constatons pas davantage de crise institutionnelle dans ces pays voisins.

Une réforme institutionnelle doit répondre à une crise ou au souhait des Français consultés spécifiquement pour l'occasion. En l'absence de l'une et de l'autre, je suggère de ne pas rabaisser les pouvoirs du Parlement, mais de revaloriser son action par l'adoption de tout texte qui permettrait de répondre aux réelles attentes de nos concitoyens.

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** Je ne reviendrai pas sur les questions déjà abordées.

Nous avons tous constaté que, telle qu'elle existe aujourd'hui, la procédure parlementaire est parfois redondante. À l'occasion d'une lecture définitive du PLFSS, par exemple, ceux qui l'ont vécu savent que l'on se retrouve bien seul à la tribune pour la énième discussion générale du même texte. J'ai même fait observer la dernière fois – il y avait si peu de monde dans l'hémicycle – que j'aurais pu raconter n'importe quoi ! J'ai repris un discours que j'avais déjà fait la semaine précédente, les deux semaines précédentes, les trois semaines précédentes... Ne pourrions-nous pas tous faire autre chose à la place ?

À l'occasion du Parlement des enfants, un élève de CM 2 m'a demandé combien de temps il fallait pour examiner un texte. Alors que je présentais la procédure, je me suis rendu compte c'était long ! Il y a d'abord une semaine d'examen en commission, puis en séance publique la semaine suivante, puis le vote solennel de tous les députés, huit jours après. Ensuite, dans le cadre de la navette, le texte part au Sénat où il est examiné pendant une semaine en

commission, puis la semaine suivante en séance avant le vote solennel de tous les sénateurs la semaine d'après. Ensuite on réunit les députés et les sénateurs qui ne sont pas d'accord entre eux, ce qui prend encore un peu de temps ; s'ils demeurent en désaccord, le texte revient à l'Assemblée nationale. Là une semaine est consacrée à l'examen en commission, une autre à l'examen en séance publique puis le texte est adopté. Il repart au Sénat pour un examen en commission puis en séance avant d'être adopté. Et s'il s'agit d'un texte portant sur le budget, il repart à l'Assemblée nationale !

Mes jeunes interlocuteurs ont ouvert de grands yeux ...

Je ne cherche pas à dénigrer, mais peut-être pourrions-nous – et je crois que telle est la volonté du Gouvernement – améliorer les rouages du fonctionnement parlementaire, non pas pour nous retirer la possibilité de débattre entre nous, mais pour faire en sorte que nos débats ne soient pas les mêmes d'une semaine sur l'autre. D'autant qu'avec les procédures d'entonnoir nous n'introduisons pas d'éléments nouveaux au débat : nous nous bornons à apporter des corrections au texte, à prendre en compte le travail des sénateurs, etc.

J'ai été très franc dans mon rapport – Boris Vallaud a suffisamment souligné les qualités qu'il lui trouvait pour que vous puissiez considérer qu'il est sincère. Or s'agissant du rôle et des pouvoirs conférés aux parlementaires, je ne vois aucune diminution. Du reste, je présenterai deux amendements tendant à accroître ces pouvoirs.

Premièrement, dans le cadre du contrôle et de l'évaluation, je propose que les ministres chargés du PLFSS soient auditionnés systématiquement chaque année par le Parlement pour le rapport d'application de la loi, à l'instar de ce qui existe pour les commissaires aux finances. Les ministres pourront ainsi rendre des comptes sur l'application des budgets que nous avons votés. Cela constituerait une nouveauté et un temps annuel fort.

Deuxièmement, je propose d'instituer un délai incompressible entre le moment où le texte est déposé en Conseil des ministres et celui où il est examiné en séance publique. Car, et cela était déjà vrai au cours des législatures précédentes, lorsqu'un texte de 300 pages est déposé au Conseil des ministres le mercredi et que le délai de dépôt des amendements par les commissaires est fixé le vendredi après-midi, il est absolument impossible de travailler. Certains ont pu prendre connaissance du texte qu'ils ont obtenu par l'intermédiaire d'un syndicat ou d'une presse spécialisée, d'autres n'ont pas su comment se le procurer. Les auditions des rapporteurs sont parfois ahurissantes, car nous ne sommes pas censés avoir lu le texte alors que nos interlocuteurs sont réputés en avoir pris connaissance, et que l'on ne sait finalement pas quoi se raconter.

Il y a là un problème de mécanique parlementaire. Si nous souhaitons accentuer nos efforts et la pression amicale à faire peser sur l'exécutif, c'est pour gagner du temps et travailler correctement en amont à l'examen du texte. Bien sûr,

chacun est libre de son opinion, mais je ne partage pas l'idée que du pouvoir serait retiré au Parlement si des textes étaient essentiellement discutés en commission.

D'ailleurs, madame Valentin, si votre groupe défend à la fois l'idée de la fusion des recettes du budget de l'État et de la sécurité sociale, et celle d'un débat spécifique plus long à la commission des affaires sociales portant sur le titre recettes, je vous conseille de ne pas voter l'amendement tendant à instaurer cette fusion. Vous perdriez ainsi, en effet, la spécificité conférée aux commissaires des affaires sociales d'examiner ensemble les recettes propres aux affaires sociales. En outre, en termes d'équilibre et de sérieux budgétaire, il est toujours plus intéressant de voter à la fois les recettes et les dépenses. Lorsque vous savez comme il est compliqué de faire rentrer les recettes et de les maintenir à flot, vous êtes forcément plus modérés en matière de dépenses. Il ne faudrait pas porter atteinte à cet ensemble.

Enfin, je laisse à M. Chenu ses propos sur l'antiparlementarisme. J'ai cru un instant que vous repreniez votre propre discours sur le Parlement européen. J'entendais récemment un élu du Rassemblement national évoquer le fonctionnement de ce Parlement, il était simplement un peu plus « trash » que vous à l'instant au sujet du Parlement français. Ce n'est pas le sujet : notre débat est certes technique, mais il est intéressant.

**Mme Jeanine Dubié.** Vouloir améliorer l'organisation du travail parlementaire est louable, mais le faire en limitant le droit d'amendement pose question.

Un parlementaire peut toujours déposer un amendement dans une commission dont il n'est pas membre, mais il ne peut pas voter. Monsieur le rapporteur, dans l'hypothèse regrettable où cet article 4 resterait en l'état, un député n'appartenant pas à la commission qui examine le texte, mais qui est intéressé par le sujet traité, pourra-t-il au moins voter son amendement ?

Concernant l'examen conjoint de tout ou partie des textes financiers, je partage vos réserves. Je voterai donc votre amendement.

Un trait d'humour pour finir, peut-être faut-il prendre le mal à la racine, et éviter qu'au sein des Gouvernements successifs chaque ministre veuille avoir sa loi. Peut-être aurait-il été préférable de laisser vivre les textes de la législature précédente et d'en mesurer les effets avant de songer à les remplacer.

**M. Cyrille Isaac-Sibille.** Les nombreux nouveaux députés que nous sommes ont constatés que la procédure fonctionnait mal. J'ai été ainsi surpris de voir que nous passions trois mois à discuter le budget, et seulement quelques heures à le contrôler ! Cela pose un problème. Beaucoup d'entre nous sont d'anciens élus locaux, et nous mesurons à quel point les choses sont plus simples à l'échelon local.

Le présent texte a le mérite d'organiser les choses : d'abord le temps de l'examen des textes en commission, qui est celui de la discussion, des questions et des réponses, ce qui constitue le travail parlementaire ; puis le temps de la délibération, de la décision et du vote dans l'hémicycle.

Cette réforme réussira si nous nous en emparons. Elle renforcera le rôle du Parlement en le faisant travailler de façon plus efficace. Ce sera notre responsabilité, et c'est à vous, madame la présidente, qu'il reviendra d'organiser les débats. Ce sera aussi la responsabilité du Gouvernement, qui, comme l'a indiqué le rapporteur, devra nous communiquer les documents un mois avant l'examen par la commission. Ce sera encore la responsabilité des ministres, qui devront être assidus.

En revanche, je suis sensible à la question des votes. Dès lors que l'examen du budget dure trois mois, je pense que de nombreux députés assisteront aux débats, qu'il s'agisse du PLF ou du PLFSS, j'ignore d'ailleurs si la salle sera assez grande. Peut-être qu'une partie de ce travail de la commission devra se faire dans l'hémicycle.

**M. Jean-Carles Grelier.** Le 4 octobre 1958, le Constituant produisait la Constitution de la V<sup>e</sup> République, qui était un objet constitutionnel non identifié. Les typologies traditionnelles du droit constitutionnel ne permettaient pas à l'époque d'établir la distinction entre un régime parlementaire traditionnel et un régime présidentiel traditionnel. À telle enseigne que les constitutionnalistes ont inventé un qualificatif : nous sommes dans un régime présidentieliste. Par la suite, certains ont même parlé de « *coup d'État permanent* » pour évoquer les pouvoirs considérablement renforcés du Président de la République.

La révision constitutionnelle qui nous est proposée aujourd'hui va sensiblement diminuer les pouvoirs d'intervention du Parlement, et comme elle ne change rien aux pouvoirs dévolus au Président de la République et à l'exécutif, elle va les renforcer à nouveau. Cela m'inquiète quelque peu : sommes-nous aujourd'hui proches d'un coup d'État permanent ou du 18 Brumaire ?

La Constitution et le fonctionnement de nos institutions sont un bien commun, notre contrat démocratique. Le déséquilibre que cette révision constitutionnelle va induire a de quoi inquiéter sur le devenir et la dérive de nos institutions. Je me permettais simplement d'appeler votre attention sur ce point.

**Mme Monique Iborra.** Je souhaiterais revenir sur ce qui a été proposé par nos collègues Les Républicains. Comme vous, madame la présidente, je suis tout à fait opposée à la fusion des parties recettes du projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Ce serait adresser un signal très négatif à nos concitoyens, laissant penser que l'ensemble des politiques sociales et leur champ d'intervention ne reposeraient que sur une logique budgétaire. Notre démarche n'est pas de négliger ces aspects, mais elle ne saurait en aucune manière se résoudre à cette équation.

Je pensais que vous l'aviez compris : nous voulons traiter non pas le symptôme, mais la maladie, et les réformes adoptées ou celle que nous adopterons répondent essentiellement à cette logique. C'est pourquoi nous ne voulons pas y déroger.

**M. Francis Vercamer.** Ce texte m'apparaît comme un affaiblissement de la démocratie. Le Parlement devient, chaque fois davantage, une chambre d'enregistrement, le Gouvernement légifère de plus en plus par ordonnances, toujours plus dans l'urgence. Et l'article 4 poursuit dans cette démarche.

Cela est le fait non pas de la seule majorité actuelle, mais de toutes celles qui se sont succédé depuis l'instauration du quinquennat. Depuis, la majorité, élue à la suite de l'élection présidentielle étant pléthorique, le Gouvernement a l'impression que le rôle du Parlement se résume à avaliser la traduction législative du programme électoral sur lequel le Président de la République a été élu. Et à tel point qu'il ne pense même pas que la majorité ou l'opposition pourraient enrichir les textes.

Mais qu'en sera-t-il si nous revenons un jour aux majorités plurielles ? Un ministre pourrait être mis en minorité par une commission parce que la majorité serait divisée, ce que nous avons connu par le passé. Dans ce cas, il ne serait pas possible de revenir en arrière à l'occasion d'un débat en séance publique, ce qui provoquerait une crise gouvernementale. J'appelle votre attention sur ce point, car une constitution est faite, non pas pour une majorité, mais pour un pays et pour une démocratie.

Par ailleurs, j'observe que le Gouvernement confond souvent vitesse et précipitation. Pour beaucoup de pays dans le monde, la France est le pays des lois ; d'ailleurs nombreux sont aussi les Français qui considèrent que nous légiférons trop. Or la suppression du droit d'amendement dans le but d'aller plus vite n'aura pas pour effet d'améliorer les textes. Nous continuerons à produire des lois mal ficelées, mal écrites, parfois bavardes et ne réglant rien. Je prendrai pour exemple le texte relatif à la formation professionnelle, qu'au cours de mes quatre mandats j'aurais vue réformée quatre fois. À chaque fois, on nous assure que c'est la meilleure réforme jamais faite. Je ne suis pas persuadé que tel soit le cas cette fois-ci – l'avenir nous le dira.

Il me semblerait préférable de limiter le nombre d'amendements par groupe et par article : les groupes détermineraient le nombre d'amendements qu'ils souhaitent déposer pour un texte, qui pourraient être défendus par un unique orateur – c'est d'ailleurs déjà souvent le cas. Cela permettrait de limiter le nombre d'amendements, pour éviter d'en avoir 2 000 sur un texte, dont parfois cinquante identiques sur le même article.

**Mme Audrey Dufeu Schubert.** L'article 4 du projet de loi constitutionnel ne restreint pas le droit d'amendement ; il le rend au contraire véritablement plus efficient.

J'entends les inquiétudes de nos collègues des groupes Les Républicains et La France insoumise. Il est vrai que cet article rationalise la stratégie d'amendement souvent inflationniste mise en place par certains groupes – c'est en tout cas ce que j'ai constaté depuis que je siége dans l'hémicycle.

L'amendement ne doit pas répondre à une stratégie politicienne, qui dessert d'ailleurs souvent le texte politique au sens noble. Il ne doit pas davantage servir à alimenter les calculs d'indicateurs souvent contre-productifs que certains sites internet mettent en place pour évaluer le travail des parlementaires.

L'amendement, si l'on s'en tient à sa définition, est une « opération visant à améliorer ». Ce n'est pas une opération visant à s'améliorer soi-même. Il faut vraiment garder ce point à l'esprit.

Monsieur Quatennens, vous souhaitez une procédure parlementaire mieux organisée, et plus efficace, qui fasse montre de plus de vitalité. Il s'agit précisément de l'objectif de la révision constitutionnelle. Vous dites qu'il appartient au peuple de réformer. Je pense, pour ma part, que c'est bien notre rôle de députés de le faire. Nous sommes tous élus de la nation : qui serait mieux placé que nous pour mener cette réforme ?

Je rejoins l'analyse du rapporteur général s'agissant du nécessaire rapprochement entre le projet de loi de financement de la sécurité sociale, et le projet de loi de finances. Il doit exister un cercle vertueux entre nos politiques publiques et nos politiques sociales. Il nous faut assurer le bon équilibre de nos recettes et de nos dépenses sociales. Il s'agit d'un principe fondamental pour un modèle social démocratique qui nous donne l'assurance d'un portage social fort sur lequel nous devons être optimistes et faire preuve d'un esprit de prospective, après des années de déficits budgétaires, particulièrement contraintes.

Nous devons donc rester vigilants et attentifs, et voter les amendements du rapporteur général, que nous remercions pour son analyse.

**M. Adrien Quatennens.** Chère collègue, vous venez de parler d'amendements qui ne répondraient qu'à des postures politiciennes. Vous faites référence à l'obstruction parlementaire. Croyez bien que s'ils le souhaitent, les différents groupes sauraient parfaitement mettre en œuvre cette pratique. Cela s'est déjà vu par le passé : des milliers d'amendements étaient déposés dans le seul but de faire de l'obstruction. Ce n'est pas notre méthode : sur chaque projet de loi, nous proposons d'une part, un décryptage, car notre point de vue n'est pas le vôtre, et nous formulons, d'autre part, des contre-propositions – nous avons été jusqu'à construire des contre-budgets et des contre-propositions de loi pour montrer ce que nous ferions à votre place.

Si vous tenez à parler de postures politiciennes, vous pourriez commencer par balayer devant votre porte : depuis quelque temps, parce je pense que certains députés de la majorité s'ennuient un peu à simplement jouer le rôle de passe-plats du Gouvernement, on les a vus déposer des amendements en masse avant de les

retirer. (*Protestations parmi les députés du groupe La République en Marche.*) Cela s'explique, car c'est dans vos rangs que l'on trouve les premières victimes des statistiques du site NosDéputés.fr.

S'agissant des amendements de posture, je pense qu'il y a fort à faire de votre côté. Pour le reste, monsieur le rapporteur général, je ne doute pas de la qualité de vos présentations de l'Assemblée nationale devant les collégiens, mais je ne doute pas non plus qu'ensuite ces derniers n'aient pas envie de faire autre chose que de fermer l'Assemblée.

Clairement, pour vous, nous l'avons entendu, il y a trop de parlementaires, il y a trop de lectures de texte, il y a trop d'amendements... Finalement assumez-le : il y a trop de démocratie dans ce pays. Dites-le, c'est votre position ! Fermez l'Assemblée nationale, c'est ce qui semble vous intéresser.

Vous prétendez améliorer les choses, mais vous ne ferez que les aggraver. Je vous alerte sur un point : cela fait plus de vingt fois que la Constitution est revue sans que l'on ne demande son avis au peuple. Ce n'est pas dogmatique : vous êtes les premiers à vous plaindre de l'abstention considérable, élection après élection. Je vous alerte : nous ne pourrions pas continuer à aller de scrutin en scrutin en pensant que la situation va pouvoir continuer. Le mot Constituante peut faire peur, mais là où cette pratique a été mise en œuvre, même dans les campagnes les plus reculées, où il y avait de l'abstention, on allait jusqu'à imprimer sur les paquets de pâtes et les paquets de riz les discussions en cours à l'Assemblée constituante. La Constituante permet au peuple tout entier de se réapproprier la politique. Ce n'est pas un gros mot ; notre assemblée n'est pas coupée des réalités. C'est au peuple lui-même de faire la politique, notre assemblée devrait ressembler à ce qu'est le peuple, ce n'est pas le cas aujourd'hui. Cela doit vous alerter. Arrêtez de simplement considérer que lorsque La France insoumise ou d'autres parlent, ce qui est dit est nécessairement dogmatique ! Intéressez-vous à ce que nous racontons plutôt qu'au groupe auquel appartient celui qui parle !

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Monsieur Quatennens, pour la sérénité des débats je précise que personne n'a le monopole de la sincérité de l'amendement. Chaque parlementaire fait son travail en déposant ses amendements, qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition. La question n'est pas là.

**M. Adrien Quatennens.** Il y a de la contradiction, madame la présidente ! Il faut la supporter.

**M. Pierre Dharréville.** Nous représentons la Nation tous ensemble : nous sommes 577 à l'Assemblée nationale. Le fait de découper la représentation nationale pour adopter des textes selon la procédure proposée par l'article 4 du projet de loi constitutionnel pose un problème fondamental.

Cela est d'autant plus vrai que les députés ne choisissent pas toujours la commission dont ils sont membres – au sein du groupe la Gauche démocrate et



républicaine, nous avons dû discuter avant de nous répartir les rôles. Il me semble que chaque député est légitime pour déposer, discuter et voter des amendements, même sur un sujet qui ne relève pas de la commission dont il est membre. Je ne vois pas bien quelle cohérence pourra avoir cet article dans sa mise en œuvre.

S'agissant du contrôle, dont nous avons déjà beaucoup parlé, il faut à mon avis se garder de cantonner le Parlement à ce rôle : il ne peut pas devenir une assemblée de commissaires aux comptes. Nous ne pouvons pas être ceux qui arrivent une fois que tout est décidé, une fois que le budget est exécuté, pour dire qu'il a été bien exécuté ou mal exécuté. Bien sûr, ce contrôle relève de nos missions, mais le travail législatif qui est le nôtre est fondamental. Or j'ai le sentiment qu'avec cette réforme, on rogne encore sur notre pouvoir législatif, y compris de manière concrète pour l'organisation de l'ordre du jour, tout en nous disant : « Vous allez jouer un rôle important dans le contrôle. » Tout cela contribue à déséquilibrer les pouvoirs.

**M. Boris Vallaud.** Nous disons les uns et les autres avec émotion, et peut-être parfois d'excès, ce que nous ressentons tous. Beaucoup d'entre nous sont élus pour la première fois et beaucoup d'entre nous ont un sentiment d'impuissance et d'inutilité considérable. Beaucoup ont le sentiment de travailler dans des conditions déplorables, de faire un mauvais travail, de mal légiférer. Nous n'en faisons pas le procès seulement à ce Gouvernement, mais à la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République, sans doute sous l'effet du quinquennat, mais cela va bien au-delà.

Nous sommes en droit de nous interroger pour savoir si la prochaine réforme constitutionnelle permettra de surmonter les maux que nous avons identifiés. Cela ne nous paraît pas être le cas. Nous avons même le sentiment que cette réforme viendra aggraver un déséquilibre institutionnel, au lieu de le résoudre. Faire du Parlement le plus docile des corps dociles du gouvernement, ce n'est pas un progrès de la démocratie. Nous avons besoin d'une démocratie vivante.

Pour ce qui me concerne, je n'oublie jamais que cette assemblée a été élue par moins d'un Français sur deux – et si ceux qui n'étaient pas allés voter avaient donné à ce geste du sens politique, ce ne serait déjà pas mal, mais je pense que le décrochage est tel que ce n'était pas même le cas. Je défends l'idée qu'il faut un Parlement fort dans une grande démocratie comme la nôtre. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Allons au bout du questionnement entamé sur notre travail. Le général de Gaulle disait que la politique économique de la France ne pouvait pas se faire à la corbeille ; aujourd'hui, elle se fait de plus en plus rue Cambon. Ce n'est pas mieux ! Proclamons notre indépendance et notre autonomie, notamment par rapport à l'exécutif.

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** Madame Jeanine Dubié, et plusieurs députés se sont interrogés sur la concrétisation de la réforme constitutionnelle dans le droit effectif.

Cette question renvoie à celle de la loi organique. C'est elle qui assurera la lecture de la partition que nous voterons dans le projet de loi constitutionnel, et la traduction que le Gouvernement entend lui donner.

Durant les auditions – je remercie Mme Audrey Dufeu Schubert qui a participé à plusieurs des auditions et qui a enrichi le travail effectué – nous nous sommes vraiment attachés à essayer de saisir les intentions gouvernementales. Vous lirez dans mon rapport que la liberté d'expression est de mise et qu'il n'y a aucune censure : ses dix-sept ou dix-huit pages font part de façon claire d'un certain nombre d'interrogations, car nous nous sommes posés au cours des auditions les mêmes questions que celles qui sont aujourd'hui les vôtres.

Pour le reste, nous verrons dans la loi organique, mais, à ce stade, s'il y avait des inquiétudes particulières, je vous en ferais part, au-delà de ce qui a déjà été écrit, et j'aurais déposé des amendements en conséquence.

Monsieur Quatennens, croyez bien qu'à titre personnel, je m'intéresse au modèle que vous proposez. Comme un certain nombre d'entre nous, j'ai lu vos appels à une Constituante, et vos projets de réforme de la Constitution. Vous avez évidemment le droit de faire ces propositions, mais vous devez aussi accepter que notre lecture de la réforme constitutionnelle ne soit pas la même que la vôtre. Vous estimez qu'il n'est pas nécessaire de transformer la Constitution actuelle et qu'il faut en changer : souffrez que nous préférerions la conserver et la modifier !

Je lisais encore récemment le blog de M. Jean-Luc Mélenchon. Il cite toujours les modèles d'Amérique latine, comme si rien ne se passait dans le monde, pour décrire les changements profonds de la démocratie. Je suis désolé, mais, sans même parler du Venezuela ou la Bolivie, regardons un peu ce qui nous est proposé : personnellement, ça ne me fait pas envie – même si je reconnais aux Français le droit de s'intéresser à ce modèle. Vous avez raison, il faut que chacun examine en profondeur les propositions de votre mouvement afin que l'on puisse partager les désaccords.

Monsieur Grelier m'a interrogé sur la défense de la liberté d'expression – je comprends qu'il s'agisse d'un sujet d'inquiétude pour un député Les Républicains. Boutade mise à part, il n'y a aucun problème : nous aurons toujours la possibilité de tenir tous les débats en commission, les députés seront toujours habilités à déposer et à défendre tous les amendements qu'ils souhaitent en commission, à les défendre, à les mettre au vote, on ne rogne absolument rien. Nous sommes dans une logique qui consiste à essayer de conserver pour certains textes la possibilité de débattre sur le fond entre nous en commission et de réserver à l'hémicycle, un certain nombre de sujets qui n'auraient pas été totalement arbitrés à la suite de nos travaux.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Je vous propose que nous en venions à l'examen des articles dont notre commission s'est saisie pour avis.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 4*

*La commission examine l'amendement AS3 du rapporteur général.*

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** Je note qu'on ne pourra pas dire que la majorité n'a pas accepté d'amendements de l'opposition puisque ce texte n'a fait l'objet que de deux amendements dont je suis l'auteur.

L'amendement AS3 vise à introduire un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du projet de loi de finances de l'année ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et l'examen de ces textes en séance publique.

Actuellement, ni l'un ni l'autre ne sont soumis au délai de droit commun qui prévoit un délai de six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance. Il est toutefois prévu que le PLFSS doit être déposé à l'Assemblée nationale avant le 15 octobre. De fait, il est déposé le 15 octobre ou le mercredi qui précède immédiatement cette date, et nous n'avons que très peu de temps pour l'examiner.

Je vais être sincère avec vous. Je sais que M. Laurent Saint-Martin, rapporteur pour avis du projet de loi constitutionnel au nom de la commission des finances, déposera un amendement identique. Nous en avons discuté, et nous considérons qu'il est important de faire savoir à l'exécutif que nous avons besoin de plus de temps pour travailler.

Sera-t-il possible de bénéficier d'un délai effectif de quatre semaines entre le dépôt du texte et l'examen en séance ? Cela voudrait dire que le PLFSS devrait être examiné par le Conseil des ministres au début du mois de septembre, et que toutes les négociations avec les partenaires sociaux seraient décalées en amont... Quoi qu'il en soit, il faut que nous puissions échanger avec le Gouvernement en séance publique sur la façon dont nous pouvons œuvrer davantage ensemble pour que nous ayons le temps d'un travail parlementaire correct d'analyse, d'examen et d'amendement. Deux, trois, quatre ou cinq jours, cela ne suffit pas pour un texte de l'ampleur et de l'importance du PLFSS.

Nous organiserons des travaux au cours de l'été, il y aura le rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale (RALFSS) dont l'examen est aussi un temps qui permet parfois d'anticiper un peu les choses, mais je crois qu'il faut un peu de formalisme et que l'on garantisse aux parlementaires la possibilité de faire correctement leur travail. Je vous propose en conséquence d'adopter, ne serait-ce que pour la forme, cet amendement sur un délai incompressible. Qui sait, peut-être ira-t-il au bout de la procédure constitutionnelle ? On ne sait jamais.

**M. Jean-Pierre Door.** Nous ne sommes pas systématiquement dans l'opposition à vos propositions. Pour avoir participé à plus de quinze PLFSS successifs, j'ai entendu quinze fois les mêmes remarques de députés qui s'étonnaient de n'avoir connaissance du texte qu'ils examinaient que trois jours ou quarante-huit heures avant la réunion de commission – quand ce n'était pas le jour même voire, c'est arrivé, les plus anciens s'en souviendront, après cette réunion !

Nous ne pouvons donc que soutenir ce qui est proposé par l'amendement. Nous aurons peut-être enfin le temps de travailler sur le texte.

**M. Cyrille Isaac-Sibille.** Le groupe Mouvement démocrate et apparentés apporte son plein et entier soutien à l'amendement du rapporteur général.

**M. Laurent Pietraszewski.** Les députés du groupe La République en Marche soutiennent totalement les amendements de notre rapporteur général.

**M. Francis Vercamer.** Nous sommes plutôt d'accord pour disposer d'un peu plus de temps pour étudier le PLFSS avant le passage en commission. M. Jean-Pierre Door en parlait : je me souviens de cette année où le Gouvernement nous avait transmis le dossier de presse, faute d'autres éléments, lorsque la ministre était venue nous présenter le PLFSS. J'étais intervenu pour dire que nous n'étions pas des journalistes...

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 modifié.*

\*

\* \*

#### *Article 7*

*La commission est saisie de l'amendement AS4 du rapporteur général.*

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** La loi de financement comprend plusieurs parties. Elle ne se contente pas de prévoir le budget de l'année à venir ; elle vise à approuver l'exécution de la loi de financement de l'année écoulée.

L'article 6 du projet de loi constitutionnel prévoit que les commissions des finances de chaque assemblée auditionnent le Gouvernement sur l'exécution des lois de finances. Par parallélisme des formes, il est proposé de faire de même pour l'exécution de la loi de financement. Il reviendra à la loi organique d'en définir les conditions.

Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques et du rôle de contrôle et d'évaluation dévolu aux parlementaires, que nous essayons de renforcer – c'est la volonté du Président de la République de nous donner plus de poids dans le contrôle et l'évaluation –, il est proposé que, chaque année, nous

entendions les ministres concernés par le budget de la sécurité sociale afin qu'ils nous rendent des comptes sur l'exécution de ce que nous avons voté.

Cela renforcera et confortera l'exercice du rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale (RALFSS) de l'année précédente. Nous pourrions donc interroger directement les ministres en commission sur les raisons pour lesquelles tel décret n'est pas sorti, sur les finances publiques, sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), les comités d'alerte, bref, tout ce qui nous anime notre année budgétaire.

**M. Jean-Pierre Door.** N'est-ce pas redondant avec le travail effectué par notre mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) ? Tous les ans, la mission d'évaluation travaille au sein de notre commission – les deux corapporteurs ont été désignés ce matin. On devrait pouvoir recevoir la ou le ministre dans ce cadre, il me semble.

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** L'amendement propose de formaliser ce temps d'échange et de discussion pour que l'on puisse revenir, avec la ou le ministre, sur l'application de la loi de financement de l'année précédente. Il faut que cela devienne un rendez-vous incontournable. Cela n'empiète ni sur les travaux de la MECSS, ni sur ceux de la RALFSS. Cela les renforce, cela ajoute un temps annuel de discussions et d'échanges entre les députés et les ministres chargés de l'exécution du budget de la sécurité sociale. Ces derniers peuvent ainsi rendre compte directement devant le Parlement, ce qui n'est pas formalisé aujourd'hui pour notre commission, alors que c'est le cas pour la commission des finances.

**Mme Audrey Dufeu Schubert.** Lorsque nous avons pratiqué cet exercice d'évaluation, au mois d'août dernier, je crois me souvenir que seulement 40 % des mesures de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année précédente avaient été mises en œuvre. Cette donnée m'avait vraiment étonnée.

Au mois d'août prochain, nous évaluerons la loi de financement suivante, et pas du tout celle pour laquelle nous avons constaté que 60 % des mesures restaient à mettre en œuvre. Pourrions-nous imaginer une évaluation à n -1, puis une autre à n -2 afin de s'assurer que les textes sont bien intégralement mis en œuvre ?

**Mme Annie Vidal.** Un peu dans le même esprit, j'estime que nous pourrions réfléchir collectivement à une meilleure adéquation entre les travaux de la MECSS et l'évaluation de la loi de financement de la sécurité sociale. Le calendrier induit, de fait, un important décalage. Nous établissons le programme des travaux de la MECSS avant d'avoir travaillé sur le PLFSS. Il me semble qu'une mise en adéquation pourrait être intéressante et apporter un complément d'évaluation, peut-être en ciblant des axes du PLFSS qui mériteraient une étude plus approfondie. Nous pourrions aussi valoriser des travaux de manière collective.

**M. Olivier Véran, rapporteur général.** Madame Audrey Dufeu Schubert, je suis totalement d'accord avec vous.

Le RALFSS permet de faire le point sur l'exécution du budget de l'année en cours, six ou huit mois après la promulgation de la loi de financement. Peut-être que 40 % de mesures prises vous semblent faibles, mais par rapport aux années précédentes, nous sommes plutôt dans la fourchette haute. Un délai de huit mois ne permet pas de sortir tous les décrets.

Nous voulons donc regarder ce qui s'est passé durant l'année en cours, mais aussi les années précédentes pour voir ce qui a été appliqué et ce qui ne l'a pas été – il faut aussi pouvoir faire un bilan à la fin d'un quinquennat. Nous proposons, en quelque sorte, un « Printemps de l'évaluation de la sécurité sociale », avec l'audition des ministres concernés. Il est très intéressant qu'ils puissent venir pour répondre de façon précise, parce qu'aujourd'hui, le RALFSS, ce sont les deux rapporteurs sollicitant des ministères qui leur donnent ou non des informations directes et claires. Elles vous sont rapportées ensuite au cours d'un exercice technique que l'on essaie de rendre plus politique, année après année.

Je suis aussi parfaitement d'accord s'agissant de la nécessaire interaction des travaux d'évaluation avec ceux de la MECSS. Cette dernière pourra par exemple s'inspirer du constat que certaines dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale n'ont pas été mises en place. De la même façon, lorsque nous nous donnons rendez-vous, lors de l'examen du dernier PLFSS, pour que d'ici au suivant le modèle de financement du médicament – avec les notions de service médical rendu (SMR) et d'amélioration du service médical rendu (ASMR) – ait changé, il serait bon que les parlementaires accompagnent les travaux phénoménaux que cela nécessite grâce aux missions de la MECSS. Il faut donc renforcer ces liens – je prends toute ma part de responsabilité en la matière, car il est vrai que nous sommes tellement pris que, parfois, nous ne croisons pas suffisamment les agendas.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Sous réserve de la disponibilité de la ministre des solidarités et de santé, je vous informe que je souhaite que la commission l'auditionne sur le rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale.

*La commission **adopte** l'amendement AS4.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 7 **modifié**.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiées**.*

**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**  
**PAR LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL**

*(par ordre chronologique)*

- **Direction du Budget – Mme Amélie Verdier**, directrice du budget, et **M. Pierre Chavy**, chef du bureau des lois de finances
- **M. Dominique Libault**, directeur de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale (EN3S)
- **M. Éric Thiers**, conseiller spécial en charge des questions constitutionnelles au cabinet de la Garde des Sceaux, ministre de la Justice et **M. Anthony Duplan**, chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général
- **Direction de la sécurité sociale (DSS) – Mme Mathilde Lignot-Leloup**, directrice et **M. Clément Lacoïn**, chef du bureau de la synthèse financière