

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen pour avis des articles 4 et 7 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911) (M. Olivier Véran, rapporteur) 2
- Information relative à la Commission..... 22
- Présences en réunion..... 23

Mercredi
20 juin 2018
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 81

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
Mme Brigitte Bourguignon,
Présidente,**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 20 juin 2018

La séance est ouverte à neuf heures trente.

(Présidence de Mme Brigitte Bourguignon, présidente de la Commission)

La commission des affaires sociales examine pour avis les articles 4 et 7 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911) (M. Olivier Véran, rapporteur)

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^e 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^e 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 transparaît 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 législation 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^e 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 souhaitaient, 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 Constituant 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^e 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.

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.

La séance est levée à dix heures cinquante-cinq.

Information relative à la Commission

La Commission a désigné, en application de l'article 145-7 alinéa 1 du Règlement, M. Gilles Lurton, co-rapporteur sur l'application de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Présences en réunion

Réunion du mercredi 20 juin 2018 à 9 heures 30

Présents. – Mme Delphine Bagarry, M. Belkhir Belhaddad, Mme Gisèle Biémouret, M. Bruno Bilde, Mme Brigitte Bourguignon, Mme Blandine Brocard, M. Sébastien Chenu, M. Gérard Cherpion, M. Guillaume Chiche, M. Paul Christophe, Mme Christine Cloarec, Mme Josiane Corneloup, M. Dominique Da Silva, M. Marc Delatte, M. Pierre Dharréville, M. Jean-Pierre Door, Mme Jeanine Dubié, Mme Audrey Dufeu Schubert, Mme Catherine Fabre, Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Emmanuelle Fontaine-Domeizel, Mme Patricia Gallerneau, Mme Carole Grandjean, Mme Florence Granjus, M. Jean-Carles Grelier, M. Brahim Hammouche, Mme Monique Iborra, M. Cyrille Isaac-Sibille, Mme Fadila Khattabi, M. Mustapha Laabid, Mme Charlotte Lecocq, Mme Geneviève Levy, M. Sylvain Maillard, M. Thomas Mesnier, M. Thierry Michels, M. Bernard Perrut, Mme Michèle Peyron, M. Laurent Pietraszewski, M. Adrien Quatennens, M. Alain Ramadier, Mme Laëtitia Romeiro Dias, Mme Nicole Sanquer, M. Jean-Louis Touraine, Mme Élisabeth Toutut-Picard, Mme Isabelle Valentin, M. Boris Vallaud, Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon, Mme Michèle de Vaucouleurs, M. Olivier Vérant, M. Francis Vercamer, Mme Annie Vidal, Mme Corinne Vignon, M. Stéphane Viry, Mme Martine Wonner

Excusés. – Mme Ericka Bareigts, Mme Justine Benin, Mme Albane Gaillot, Mme Claire Guion-Firmin, M. Gilles Lurton, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Nadia Ramassamy, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Hélène Vainqueur-Christophe