

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982
(9^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mercredi 7 Juillet 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. — Réforme de la planification. — Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire (p. 4293).

M. Planchou, rapporteur de la commission mixte paritaire.

Discussion générale :

MM. Barnier,
Gilbert Gantier,
Zeller.

Clôture de la discussion générale.

M. Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (p. 4299).

MM. le rapporteur, le président.

Vote sur l'ensemble (p. 4300).

Explications de vote :

MM. Alphanbery,
Planchou,
Barnier,

M. le ministre d'Etat.

Adoption de l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

2. — Conseils d'administration des organismes de sécurité sociale. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 4302).

M. Beregovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. Guyard, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

Discussion générale :

MM. Sapin,
Jean Briane,
Combasteil,
Plute.

Renvol de la suite de la discussion à la prochaine séance.



3. — Modification de l'ordre du jour prioritaire (p. 4314).

MM. Beregovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale ; le président.

4. — Ordre du jour (p. 4314).

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN,

vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

REFORME DE LA PLANIFICATION

Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire.

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 7 juillet 1982.

Monsieur le président,

Conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous demander de soumettre à l'Assemblée nationale, pour approbation, le texte proposé par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme de la planification.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire. (n° 1013.)

La parole est à M. Planchou, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, mes chers collègues, la commission mixte paritaire, réunie hier au Sénat, a abouti au texte dont est maintenant saisie l'Assemblée nationale.

Les travaux de cette commission ont été caractérisés par la volonté de chacune des deux délégations de parvenir à un accord et ils ont été sanctionnés par des votes unanimes sur l'ensemble des dispositions, à l'exception d'une seule qui — dois-je le préciser ? — n'était pas l'une des plus substantielles du dispositif.

Il est vrai que le Sénat a adopté le projet de loi en y apportant des modifications d'importance relativement limitée — il avait épousé la logique et l'esprit du texte — et a notamment voté conformes les articles 1^{er} et 3 qui en constituent quelques-unes des dispositions les plus significatives.

Le large accord intervenu sur les méthodes de la planification — je dis bien sur les méthodes puisque, l'an prochain, à l'occasion de l'examen du projet de IX^e Plan, nous verrons sans doute apparaître d'autres clivages — confirme la reconnaissance du bien-fondé du projet de loi, projet de méthode, je le répète, et non d'orientation. Et cette unanimité témoigne de la force que porte en elle-même, encore, l'idée de plan, en dépit des vicissitudes qu'elle a pu rencontrer et qu'elle a connues ; elle constitue, monsieur le ministre d'Etat, un réel succès pour les idées de la majorité présidentielle.

Je m'efforcerais, mesdames, messieurs, de présenter très brièvement les décisions concernant les principales dispositions qui restaient en discussion.

L'article 1^{er} bis, instituant une délégation parlementaire pour la planification, constituait un élément de différend entre l'Assemblée nationale et le Sénat. En effet, l'Assemblée nationale prévoyait une composition représentative des effectifs de l'une et l'autre assemblées, tandis que le Sénat préférerait un nombre égal de délégués pour chaque assemblée. Pour surmonter cet obstacle, la commission mixte paritaire a choisi de créer une délégation parlementaire au sein de chacune des deux assemblées, ces délégations pouvant éventuellement tenir des réunions communes. Mais chacune de ces délégations fera séparément rapport à l'assemblée qui l'aura désignée et la majorité qui s'y dégagera sera représentative du rapport des forces politiques au sein de cette assemblée.

Il faut souligner fortement que ces délégations ne devront pas faire double emploi avec les commissions permanentes, notamment avec les commissions des finances et avec la commission des affaires économiques et du Plan du Sénat, mais devront épauler ces commissions dans l'exercice de leurs tâches constitutionnelles. Une bonne façon de parvenir à cette collaboration harmonieuse serait de prévoir la représentation spécifique, au sein de ces délégations, des présidents des commissions compétentes en matière de planification et des rapporteurs au fond et pour avis.

A l'article 2, le Sénat avait supprimé les deux derniers alinéas concernant l'inclusion, dans le rapport soumis à l'approbation du Parlement par la première loi de plan, des recommandations ou des souhaits concernant les champs nouveaux de la planification, c'est-à-dire les relations sociales et la coopération internationale. La commission mixte paritaire a rétabli le texte voté par l'Assemblée nationale. S'il est apparu que, dans le silence du texte, rien n'empêcherait le rapport de comporter effectivement ces indications, la commission a jugé préférable d'évoquer expressément ces matières dans le projet de loi soumis à notre examen, pour confirmer l'importance que le Parlement attache à ces questions.

De plus, la décision, acquise en première lecture à l'Assemblée nationale, de faire passer ces matières du dispositif du projet de première loi de plan au rapport qui lui sera annexé rend caduques toutes les objections d'ordre institutionnel qui avaient pu être faites concernant le texte initial du Gouvernement.

L'article 4 prévoyant l'intégration des lois de programme dans les lois de plan avait été supprimé par le Sénat. La commission mixte paritaire l'a rétabli dans le texte qu'avait voté la commission des finances du Sénat, saisie pour avis du projet de loi, texte qui n'avait pas été retenu par la Haute assemblée. Cette rédaction a été adoptée car elle constitue une voie moyenne intelligente entre l'attitude de l'Assemblée nationale et celle du Sénat, puisque, au fond, il n'est pas porté atteinte à la volonté gouvernementale exprimée en première lecture par M. le ministre d'Etat.

A l'article 5, la principale pomme de discorde entre l'Assemblée nationale et le Sénat concernait la représentation de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce et de l'industrie au sein de la commission nationale de planification. Le texte du Sénat prévoyait que cette représentation serait assurée par les organismes consulaires de ces activités, alors que l'Assemblée

nationale avait préféré donner au Gouvernement — la matière étant de toute façon réglementaire — la plus grande latitude dans le choix des organisations qu'il aurait souhaité associer aux travaux de la commission nationale de planification. Le texte adopté par la commission mixte paritaire n'exclut en aucune façon la participation des chambres consulaires aux travaux de la commission nationale de planification, mais ne leur donne pas le monopole de représentation qui paraissait résulter du texte du Sénat ; ainsi le principal inconvénient est supprimé.

Les modifications apportées aux articles 6, 7 et 8 concernant les procédures d'élaboration des première et seconde lois de plan ont un caractère essentiellement rédactionnel. Elles visent à mieux distinguer les différentes étapes des procédures et à indiquer leur chronologie plus clairement que ne le fait le projet de loi.

A l'article 10, la commission a retenu la rédaction du Sénat au premier alinéa. En revanche, elle a rétabli dans un texte sensiblement allégé la définition du champ des contrats de plan, qui figurait au deuxième alinéa de cet article, alinéa qu'avait supprimé le Sénat.

Elle a également adopté une rédaction entièrement nouvelle du dernier alinéa de l'article 10, concernant les contrats de plan conclus par l'Etat avec les entreprises. Cette rédaction répond au souci d'inviter les entreprises signataires à s'engager sur un certain nombre d'options stratégiques compatibles avec les objectifs du Plan, que ces entreprises soient publiques ou privées. Mais, dans un souci de souplesse, cette rédaction donne au Gouvernement la possibilité de renoncer à exiger ces engagements lorsque le contrat de plan revêt une importance limitée ou qu'il est conclu par des entreprises petites ou moyennes, auxquelles il n'est pas question d'imposer toutes les formalités prévues par cet alinéa.

A l'article 11, la commission mixte paritaire a retenu une nouvelle rédaction qui affermit la compatibilité des dispositions avec l'ordonnance organique relative aux lois de finances. Il est dit que les différents avantages attachés à la conclusion des contrats de plan pourront être accordés dans la limite des dotations budgétaires ouvertes par la loi de finances de l'année, dotations budgétaires pouvant correspondre, le cas échéant, à des autorisations de programme figurant dans la seconde loi de plan.

L'article 12 a été adopté dans le texte du Sénat, de même que l'article 13.

A l'article 14, la commission mixte paritaire a rétabli l'obligation, pour les régions, de consulter les partenaires économiques et sociaux. Cette disposition paraissait indispensable à la majorité présidentielle, qui est très attachée à ce que le Plan plonge profondément ses racines dans la réalité économique et sociale du pays, qu'il s'agisse du Plan de la nation ou du plan de la région.

La commission mixte paritaire a également rétabli le second alinéa du texte de l'Assemblée nationale que le Sénat avait supprimé. Elle a jugé, avec votre rapporteur, que cet alinéa donnait aux régions une possibilité qu'elles n'ont pas actuellement, d'exiger des entreprises publiques, installées dans leur ressort territorial bien sûr un certain nombre d'informations sur leurs choix stratégiques. Trop souvent, en effet, comme cela avait été mentionné en première lecture à l'Assemblée nationale, les régions se heurtent au refus des entreprises publiques de leur communiquer des informations pourtant indispensables à la définition et à la mise en œuvre de la politique industrielle ou de la politique de l'emploi de la région.

Les modifications apportées aux articles 16 et 18 sont de caractère essentiellement rédactionnel.

Au total, l'excellent esprit de collaboration entre l'Assemblée nationale et le Sénat, qui a animé la commission mixte paritaire, a permis d'aboutir, me semble-t-il, à un texte satisfaisant, allégé des dispositions qui avaient pu, en première lecture, exciter la verve juridique de M. Gantier et susciter une certaine effervescence dans cet hémicycle, exagérément montée en épingle à l'époque, et aujourd'hui bien oubliée.

M. Gilbert Gantier. Nous allons y revenir, mon cher collègue !

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur. Ce texte donne en tout cas au Gouvernement...

M. Michel Barnier. Rien du tout !

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur. ... un instrument précieux de renforcement de la planification et d'affirmation de son caractère démocratique. La délégation de l'Assemblée nationale à la

commission mixte paritaire, son président et son rapporteur vous demandent de bien vouloir l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Barnier.

M. Michel Barnier. Messieurs les ministres, mes chers collègues, même si le texte qui nous est proposé par la commission mixte paritaire se trouve amélioré par rapport à celui du projet, il continue, selon nous, à présenter de graves lacunes d'ordre technique et politique.

De plus, la philosophie qui l'inspire — nous l'avions regrettée, voire dénoncée lors de la discussion en première lecture — reste la même et elle ne nous convient pas plus qu'il y a quelques semaines : nous ne pouvons donc pas approuver le projet sur la réforme de la planification.

Mais les améliorations sont indéniables. Je pense, notamment, à la constitution, dans chacune des deux assemblées, d'une délégation parlementaire de quinze membres, composée de manière équilibrée ou proportionnelle, si j'ai bien compris — ce n'était pas parfaitement clair dans les propos du rapporteur.

Je souhaite, et le rapporteur l'a suggéré lui-même, que les réunions conjointes des deux délégations soient aussi fréquentes que possible. Malgré tout, la nécessité de constituer deux délégations, une pour chaque assemblée, n'était pas évidente. L'institution d'une seule délégation pour les deux assemblées aurait favorisé le travail en commun et évité peut-être des pertes de temps.

En outre, à l'article 6, il n'est pas mauvais d'avoir reconnu quel rôle peut jouer le conseil supérieur des Français de l'étranger dans des domaines essentiels : le commerce extérieur, la coopération internationale ou les intérêts propres de nos compatriotes établis à l'étranger.

Enfin, certaines améliorations rédactionnelles précisent mieux le rôle de chacun des intervenants dans la vie économique de notre pays, d'un côté, le Gouvernement, de l'autre, les régions, le Parlement, les commissions ou les départements.

Mais de graves lacunes subsistent. Ainsi que le marquait le rapport du Sénat, la portée de ce texte reste mineure. De votre propre aveu, monsieur le ministre d'Etat, nombre de dispositions sont de nature réglementaire. Dans cette affaire le Gouvernement, se cherchant un peu, a appelé le Parlement à la rescousse, nous ne pouvons pas nous empêcher de le penser.

Aucune sanction n'est prévue, notamment contre l'Etat, et la politique économique de votre Gouvernement ôte au Plan toute sa signification. Le texte confirme certaines dispositions en vigueur : l'avis demandé au comité économique et social, par exemple, à la liberté accordée aux régions d'élaborer leur plan. Il n'empêche que la procédure est inutilement compliquée. Des divergences d'interprétation peuvent surgir quant au contenu de deux lois de plan successives. Or la complexité des procédures et des consultations dans l'élaboration de ces lois de plan est observée.

Enfin il demeure un risque grave d'incohérence entre le Plan national et les plans régionaux. L'ambiguïté n'est pas levée. Sans oublier que la crédibilité des comités économiques et sociaux des régions est toujours mise en cause : pourtant ces comités restent l'institution la plus représentative de toutes les forces économiques, sociales ou syndicales dans les régions.

A l'occasion de ce qui aurait dû être un grand débat national, mais qui ne l'a jamais été, qu'il s'agisse du plan intérimaire ou de la réforme de la planification, le Gouvernement a affiché sa volonté de redonner au Plan vigueur et autorité. Le groupe du rassemblement pour la République, sensible à cette intention, parce qu'elle est conforme à sa tradition, souhaite que l'on retrouve la vigueur et l'autorité de la planification, telle qu'elle avait été conçue au début de la IV^e République, au moment de l'élaboration des premiers plans sur la reconstruction et surtout pendant les premières années de la V^e République, avec les plans pour la modernisation de notre pays.

Il est donc regrettable que le texte final proposé par la commission mixte paritaire, après un travail sans nul doute constructif, participe autant que le projet initial d'une politique du discours et des apparences, en dépit de l'excellent travail accompli par les sénateurs, en particulier par M. Bernard Barbier, rapporteur, au Sénat, de la commission des affaires économiques et du Plan.

Certes, l'Etat ne doit pas adopter une attitude de laisser-aller et de laisser-faire à l'égard de l'économie. Il ne saurait être indifférent aux problèmes qui se posent dans ce domaine. Mais

nous sommes hostiles à ce que l'Etat s'occupe de tout et de n'importe quoi, surtout de ce qui ne le regarde pas — ce que nous le voyons faire chaque jour depuis onze mois que la nouvelle majorité est au pouvoir. Nous ne souhaitons, en effet, ni un Etat indifférent à la marche de l'économie, ni un Etat « providence » — c'est ce dernier que vous avez délibérément choisi de construire depuis un an !

Du fait de l'évolution de la science et des techniques, notre pays doit opérer des choix et définir des priorités. Or votre Plan pourra-t-il être autre chose que la simple addition des politiques imaginées, conçues et réalisées par d'autres, indépendamment de votre ministère ? Au lieu de refléter les choix opérés, votre Plan risque de n'être que la simple juxtaposition de politiques conçues en dehors de vous.

Ainsi, le texte nous apparaît comme un cadre un peu vide où l'emportent, aussi, dans toute la politique du Gouvernement depuis quelques années, (*Rires et exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Serge Belfrème. Lapsus freudien !

M. Michel Barnier. Je voulais dire quelques mois.

Depuis quelques années, d'ailleurs, les apparences l'ont peut-être emporté aussi sur les actions effectives : cette remarque ne vous étonnera pas de la part d'un membre du groupe du rassemblement pour la République.

En tout cas, ce n'est surtout pas dans la rupture avec le règne des apparences que nous avons constaté le plus grand changement depuis que vous avez pris en main les affaires de l'Etat !

Au-delà des apparences, ce projet contient aussi quelques formules d'une savante ambiguïté qui s'adaptent mal à la période de crise et d'austérité que nous vivons. Il semble donc clair que ce projet n'apporte qu'une réponse insuffisante aux difficultés historiques et actuelles de la planification.

Enfin, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il est un élément essentiel qui nous conduit à douter de votre volonté de mener à bien cette réforme : la politique économique dont votre gouvernement est responsable ne vous donnera ni aujourd'hui ni demain les moyens d'assurer le succès d'une planification. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater ce que sont devenus, moins d'un an après, tous les objectifs du Plan intérimaire. Ils sont à réviser en baisse, à l'exception, bien sûr, des taux de la hausse des prix et du chômage...

C'est que le Plan n'est pas à lui seul l'instrument de la croissance. D'autres conditions sont nécessaires pour promouvoir celle-ci : l'absence d'inflation, la continuité de la politique économique, le refus de l'imprévoyance, la rigueur et l'intransigeance dans le domaine budgétaire. Or, depuis quelques semaines, votre Gouvernement nous a apporté la démonstration qu'il ne voulait pas tenir compte de ces principes élémentaires pourtant fondamentaux.

C'est la raison pour laquelle nous ne faisons pas confiance à votre Gouvernement en général. Nous ne croyons pas en votre capacité de réussir une planification nouvelle. Aussi refuserons-nous de voter le texte proposé par la commission mixte paritaire. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Bien curieux et éclairant débat que celui qui s'achève, sur le projet portant réforme de la planification !

D'abord, il était quelque peu surréaliste de convier le Parlement à un tel exercice de style au lendemain d'une dévaluation improvisée, remettant en cause les orientations économiques et sociales du Gouvernement, orientations pourtant réaffirmées quelques jours auparavant, en des termes d'ailleurs léniants, par le Président de la République lui-même.

Ensuite, ce projet que vous nous avez soumis, monsieur le ministre d'Etat, posait un problème constitutionnel grave — je sais gré à notre rapporteur de l'avoir rappelé. Sans entrer davantage dans le détail des multiples motifs d'inconstitutionnalité qu'il recelait et recèle encore d'ailleurs, on peut observer que, d'une façon générale, il prétend définir des règles relatives au fonctionnement des pouvoirs publics et fixer des procédures applicables pour l'élaboration de lois ultérieures.

Or, un tel objet va manifestement au-delà des limites assignées par la Constitution aux lois ordinaires.

Bien que la commission des finances de l'Assemblée ait largement reconnu le bien-fondé de nos objections, le Gouvernement a commencé par nier l'existence de difficultés constitutionnelles. Cependant, son attitude par la suite a clairement démontré la consistance du problème. En effet, sur une douzaine de points, dans un projet comprenant seulement seize articles, le Gouvernement, par les amendements qu'il a acceptés, ou qu'il a lui-même déposés, a tenté de faire droit à l'argumentation qui lui avait été présentée, tentant ainsi de « gommer » les motifs d'inconstitutionnalité les plus flagrants d'un texte qui, dans son essence même, est contraire à la lettre comme à l'esprit de notre loi fondamentale.

Les sénateurs puis les membres de la commission mixte paritaire ont également fait droit à certaines observations d'ordre constitutionnel et le Gouvernement a dû céder sur plusieurs points essentiels, notamment sur la saisine du Conseil économique et social et sur l'article 11. Ainsi, par voie d'amendement, il ajoute : « dans les limites prévues par la loi de finances de l'année », ce qui revient très exactement à faire droit à mon objection — mais vous l'aviez d'abord, monsieur le ministre d'Etat, balayée d'un revers de main.

Cependant, le débat pose plusieurs problèmes de fond.

Le fait même qu'un tel projet ait pu être déposé fait douter de la volonté du Gouvernement, prisonnier de ses schémas idéologiques, et de sa capacité à tenir compte des textes de base, dont le respect scrupuleux peut seul garantir la permanence d'un Etat de droit.

De son côté, le Président de la République, gardien des institutions, porte ici une lourde part de responsabilité. Publiquement et solennellement avisé du caractère inconstitutionnel du débat qui allait avoir lieu, il a cependant cru devoir le laisser s'engager, au mépris de la légalité républicaine, sans même apporter la moindre réponse aux observations qui lui étaient présentées. On peut et on doit le regretter, avec gravité. (Protestations sur les bancs des socialistes.)

En outre, le Président de la République, par son abstention, a couru le risque politique de voir un de ses ministres d'Etat désavoué par sa propre majorité ! Cette humiliation, monsieur le ministre d'Etat, ne vous a d'ailleurs pas été épargnée puisque, par deux fois, l'Assemblée nationale a adopté, par scrutin public, et contre l'avis du Gouvernement, des amendements de l'opposition qui avaient pour objet de lever certaines des nombreuses objections d'ordre constitutionnel auxquelles se heurtait le projet.

M. Roger Mas. Elle ne le fera plus. (Sourires.)

M. Gilbert Gantier. Bref, ce dossier est révélateur d'un mépris croissant du droit qui tend à se répandre dans les instances gouvernementales.

De plus en plus ouvertement, le pouvoir socialiste tend à faire sienne l'apostrophe lancée, voici quelques mois, par un député de la majorité à ses collègues de l'opposition : « Vous avez juridiquement tort, parce que vous êtes politiquement minoritaires ! »

Compte tenu de l'actuelle concentration des pouvoirs, une telle attitude constitue une grave menace pour nos libertés, dont le respect de la légalité républicaine reste le seul rempart. (Exclamations sur les bancs des socialistes.)

M. Michel Sapin. C'est tout ? Rien que cela ?

M. le président. Mes chers collègues, je vous en prie !

M. Gilbert Gantier. Je comprends que cela leur déplaît ! (Exclamations sur les bancs des socialistes.)

Monsieur le président, je suis interrompu.

M. Serge Beltrame. Ne prenez pas vos désirs pour des réalités !

M. le président. Mes chers collègues, seul M. Gilbert Gantier a la parole !

Poursuivez, monsieur Gantier.

M. Gilbert Gantier. Je pense que c'est la justesse de mes observations qui fait souffrir...

M. Roger Mas. Sourire plutôt !

M. Gilbert Gantier. ... le groupe socialiste. (Rires sur les bancs des socialistes.)

Enfin, il est regrettable, monsieur le ministre d'Etat, que le Gouvernement, dans son incapacité à rédiger un projet de loi conforme à la Constitution, nous ait contraint à changer la nature de ce débat.

La planification, en effet, est un sujet fondamental. Il aurait mérité mieux que cela. Le Parlement aurait dû consacrer l'essentiel de son temps à autre chose qu'à réparer les « bourdes constitutionnelles » des rédacteurs du texte — et pourtant il n'a fait pratiquement que cela !

D'ailleurs, le Gouvernement lui-même a apporté la preuve de l'absurdité d'ensemble de son projet. Il n'a même pas eu la décence d'attendre le vote définitif, que vous allez sans doute émettre dans un instant, mes chers collègues, pour installer des groupes de travail chargés de la préparation du IX^e Plan.

Dans un journal du soir, il y a deux jours, j'ai lu cette information : « Avant même que le Parlement ait voté définitivement la loi portant réforme de la planification, le commissariat général du Plan a mis en place un certain nombre de groupes de travail chargés de la préparation du IX^e Plan ». Tel est, monsieur le ministre d'Etat, le respect du Gouvernement pour la représentation nationale !

Sur le fond, enfin, il était absurde de discuter de la planification dans les termes où nous l'avons fait, alors que les mesures de blocage des prix et des revenus, qui ont tout modifié dans les perspectives économiques, n'étaient même pas programmées.

M. Clément Théaudin. Quel argument !

M. Gilbert Gantier. Pour ces raisons de fond, très graves, notre groupe votera contre le projet. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Adrien Zeller. S'agissant des aspects régionaux de ce projet de loi, je regrette l'absence de parallélisme entre la démarche prévue ici et celle qui est inscrite dans la loi sur la décentralisation.

Maintenant la notion de « plan de région » figure dans les lois de la République. D'une part, les régions vont être appelées, au cours des dix-huit prochains mois, à élaborer démocratiquement — vous l'indiquez dans l'exposé des motifs — des plans régionaux de développement économique, social et culturel.

Par ailleurs, le Gouvernement a prévu dans la loi sur la décentralisation que les régions seraient dotées d'assemblées élues au suffrage universel. La date des élections n'a pas encore été précisée. Pour la planification régionale, cette incertitude revêt une très grande gravité. Elle est de nature à révéler voire à créer une incohérence majeure.

En effet, si les élections régionales devaient avoir lieu, comme on peut le craindre ou le présumer, étant donné les différentes recrudescences, à la fin du processus d'élaboration des plans régionaux, ou plus tard, nous risquerions d'avoir des assemblées régionales théoriquement souveraines mais qui en fait seraient obligées d'appliquer un plan, ayant force de loi, qu'elles n'auraient pas préparé, voire qu'elles désapprouveraient. Elles ne pourraient pas le modifier, notamment pour ce qui est des contrats conclus. *A fortiori* en cas de changement de majorité régionale : la situation politique créée dans les régions par ce changement est facilement imaginable ! Elle sera la même que celle d'une municipalité nouvellement élue qui serait obligée d'appliquer le programme de ses prédécesseurs. D'ailleurs, dans le passé, vous aviez, monsieur le ministre d'Etat, toujours combattu une telle incohérence. En effet, on ne saura pas si c'est le Plan qui l'emporte sur l'élection ou si c'est le contraire. Où est la démocratie ?

Il y a là, à notre avis, un problème aussi grave que la controverse sur le mode du scrutin au sein de la ville de Paris. (Ah ! sur les bancs des socialistes.)

M. Edmond Alphandery. Eh oui !

M. Adrien Zeller. Curieusement, vous faites l'impasse sur ce sujet et, d'ailleurs, le projet de loi est muet sur une possibilité d'adaptation du projet régional pour tenir compte des élections et de la volonté populaire.

Par conséquent, est-ce que le Gouvernement n'estime pas indispensable de faire coïncider la préparation et l'exécution de la planification régionale avec les périodes électorales qui seront prévues au niveau régional ?

Compte tenu des procédures et des délais qui seront prévus pour la mise en œuvre du IX^e Plan, mon propos milite, en fait, et je m'en rends compte, en faveur d'élections régionales antérieures à la préparation des plans régionaux.

J'aimerais connaître votre avis sur cette question de cohérence, de réalité de la démocratie et d'efficacité dans la gestion des affaires régionales. (Applaudissements sur les bancs de l'un pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. Edmond Alphandery. La question est perfide !

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire.

M. Pierre Mauger. Voyons ce qu'il va sortir de son sac !

M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je me réjouis de l'accord unanime qui est intervenu en commission mixte paritaire sur le projet de loi portant réforme de la planification.

D'abord, parce que de telles unanimités ne sont pas si fréquentes et qu'elles prouvent que le Parlement est capable de se rassembler, de temps à autre, au-delà de différences partisans — qui ne sont pas pour autant illégitimes — afin d'approuver des projets marquant un progrès sensible pour le pays tout entier.

Ensuite, parce que cet accord me paraît rejoindre celui qui s'était déjà fait jour au sein de la commission nationale de planification entre des partenaires déjà très différenciés et pourtant également soucieux de donner à la société française des moyens appropriés pour réfléchir et pour choisir ensemble les difficiles chemins de sortie de la crise.

Enfin, parce que la volonté de recherche d'un accord qui a, tout au long, présidé à nos travaux, entre le Gouvernement et le Parlement, entre les deux assemblées, et au sein de chaque assemblée, correspond à la philosophie de la planification.

Je l'ai dit en présentant devant vous ce projet de loi : la démarche planificatrice n'a de sens que dans la recherche, au sein de la société française, d'un accord qui réponde au besoin de rassembler toutes les forces vives, toutes les forces économiques et sociales, toutes les forces productives du pays face à des objectifs essentiels au progrès commun de la nation.

Un tel accord ne signifie ni un consensus vague et sans consistance, naturellement, ni un unanimité sans lendemain.

Il implique même la reconnaissance qu'un certain nombre d'antagonismes sociaux — et pas seulement ceux qui portent sur le partage du revenu entre le salaire et le profit — sont permanents dans une société démocratique. Il résulte du constat que la logique du développement économique, du développement harmonieux du tissu social, appelle d'autres motivations que celles qu'apporte la légitimité politique, laquelle se satisfait d'une décision acquise à 50,1 p. 100 des voix. Il faut, en effet, une adhésion raisonnée aux objectifs retenus et aux moyens déterminés pour les atteindre, faute de quoi il est vain d'espérer que tous les acteurs de la vie économique et sociale se mobiliseront. Cela veut dire sans doute que ces objectifs doivent être à la fois suffisamment clairs et réalistes, simples et sélectifs, s'imposer d'eux-mêmes et être générateurs d'espérance pour qu'au-delà des incertitudes inévitables du moment, ils emportent l'adhésion du plus grand nombre et d'abord, peut-être, par la lucidité qui préside à leur choix ou la prise en charge des vraies difficultés.

Cette philosophie est celle qui, je le souhaite, inspirera l'élaboration du IX^e Plan. Mais je me réjouis de ce que, d'ores et déjà, ce texte portant sur la méthode de la planification ait pu provoquer l'accord en commission mixte paritaire que nous constatons.

Cet accord s'est fait sur plusieurs points importants, que je rappelle d'abord. J'en viendrai ensuite aux désaccords qui viennent d'être évoqués par les orateurs.

Le premier point d'accord a trait à la décentralisation de la planification, avec l'élaboration de plans régionaux reposant sur l'affirmation de projets qui ne soient plus uniquement descendants et liés aux subventions accordées par le pouvoir central mais qui, à l'inverse, suscitent la valorisation des ressources régionales — naturelles, humaines et financières — bref, de plans qui reposent sur un projet ascendant.

Le deuxième point d'accord est la démocratisation du Plan et son ouverture à toutes les composantes de la vie nationale à travers l'instauration d'une commission nationale de planification disposant d'une large compétence et à travers une association plus étroite du Parlement.

Le troisième point d'accord, concerne un renforcement des liens entre le Plan et les moyens budgétaires, à travers la corrélation nécessaire entre les lois de programme et le Plan, avec, aussi, la confirmation de la procédure instaurée pour le Plan intérimaire d'un rapport annuel montrant la conformité des orientations de la loi de finances avec celles du Plan.

Enfin, le quatrième point d'accord porte sur des moyens d'exécution renforcés grâce à la procédure des contrats de plan avec les régions ou les entreprises.

Mesdames, messieurs les députés, quand un tel accord peut se faire — et, à cet égard, je remercie votre rapporteur de la part qu'il y a prise — chacun ne retrouve pas forcément la rédaction ou les dispositions qui avaient ses préférences. Toutefois, pour souligner l'importance qu'il attache au travail qui a ainsi été accompli, le Gouvernement a choisi de s'en tenir au texte qui a recueilli l'accord de la commission mixte paritaire qui, sur quelques points pas tous négligeables, diffère du projet initial.

Baucoup de ces dispositions sont des règles du jeu auxquelles je vous demande à nouveau de donner force de loi, afin que tous les acteurs de la planification décentralisée sachent désormais à quoi s'en tenir. Cela étant, elles ne sont rien sans la volonté politique qui va présider à l'élaboration du contenu même du Plan.

Ici, il me paraît nécessaire d'évoquer certains des arguments qu'ont retenus les trois orateurs qui viennent de s'exprimer.

M. Barnier nous a fait part de sa surprise, de son étonnement, de son regret — je ne sais quel terme choisir — qu'un texte relatif à la méthodologie de la planification ne soit pas assorti de sanctions.

Mesdames, messieurs les députés, je voudrais — savoureusement — laisser quelques secondes à votre imagination pour inventer, « peaufiner » ce que nous aurions entendu ici ou là — car il ne manque pas de talent dans cette assemblée ! — si le Plan s'était voulu autoritaire pour les acteurs économiques et sociaux de ce pays !

Plusieurs députés socialistes. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur Barnier, nous sommes tous tellement d'accord sur ce point que je ne comprends pas comment vous vous êtes permis cette allusion. Vous savez notre accord pur faire du Plan une règle du jeu et non pas une contrainte. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Mme Gisèle Halimi. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Votre deuxième argument, monsieur Barnier, est beaucoup plus fort. Il faut faire à l'occasion du Plan un grand débat, ce qui n'a jamais été le cas, venez-vous de dire. Je vous donne acte que l'aventure planificatrice le mérite. Reconnaissez avec moi qu'on ne fait pas, en la matière, un grand débat sur une méthodologie, mais sur un contenu, et je vous donne rendez-vous à la première délibération sur le IX^e Plan.

En effet, la situation de crise économique mondiale dans laquelle nous sommes, ses effets sur la France, transmis mécaniquement par nos échanges et amplifiés du fait qu'une France courageuse souhaite choisir une autre stratégie que celle du président Reagan ou de Mme Thatcher pour répondre à cette crise, le fait qu'aux frontières nous payons le prix de cette différence, tout cela exige de notre part non seulement du courage politique — ce n'est pas une denrée manquante — mais une imagination, une qualité technique dans la gestion et une densité de précisions qui méritent un grand débat parlementaire.

J'accepte donc ce rendez-vous, et je suis heureux que vous ayez souligné qu'il y avait là matière à grand débat. La méthodologie ne le mérite pas autant, reconnaissez-le. Ce que je vous demande aujourd'hui, c'est donc simplement les conditions pour préparer ce débat. Cela ne réclame pas d'emphase, quoique nous légiférons sur l'art et la manière d'amener les forces économiques et sociales de ce pays à se rencontrer pour parler de leur avenir. Ce n'est pas plus, mais c'est déjà cela. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

Vous avez ensuite rappelé que le groupe auquel vous appartenez ne voulait pas de l'Etat-providence ou de l'Etat-assistance. Je m'excuse de me répéter : nous non plus !

Nous avons du caractère majeur, adulte de tous nos concitoyens une idée suffisamment forte pour faire le pari de la décentralisation et pas seulement à propos d'une loi qui régit l'existence de nos collectivités territoriales. Ce doit être la philosophie d'un pays majeur qui prend en charge son destin.

L'Etat est omniprésent dans la vie économique et, depuis le début du siècle, l'extension de ses attributions est allée croissant partout, conduite par des gouvernements conservateurs. Nous prenons la situation telle qu'elle est et si vous êtes contre cette philosophie il fallait le dire avant ; les forces que vous représentez sont, depuis le début de ce siècle, au pouvoir depuis soixante-seize ans sur quatre-vingt-deux.

Il se trouve que bien des raisons nous conduisent à juger que la société française pourrait mieux préparer son avenir, que les rôles respectifs de l'Etat et des forces économiques et sociales seraient clarifiés, les injustices sociales plus limitées si — au lieu, dans la philosophie libérale qui est la vôtre, de ne laisser intervenir l'Etat que trop tard, comme brancardier, comme assistant ; quand on ne peut plus faire autrement, quand les dégâts sociaux sont acquis — on constatait d'entrée de jeu que l'Etat est un acteur économique de plein droit ; qu'il est le producteur, à travers les grands secteurs publics qui remontent à avant la dernière guerre mondiale, qu'il est consommateur, qu'il est employeur.

A ces divers titres, on ne saurait parler à son propos de providence ou d'assistance. L'insécurité que produit la crise doit être assumée par toute la société, y compris, pour ce qui nous concerne, par la société française, laquelle ne résisterait pas si tous les citoyens pensaient encore que l'Etat reste en mesure d'assurer à chacun la sécurité collective.

Cela ne fait qu'aggraver les responsabilités de la puissance publique dans la conduite des événements. Là est la noblesse de l'ambition socialiste. C'est vrai que c'est une réponse jeune. Elle n'a pas encore derrière elle l'expérimentation : nous commençons. Voilà ce qui est en cause ici. Ne nous embarrassons pas de débats anciens. L'Etat-providence, personne n'en a plus les moyens. Ce dont il s'agit, c'est de clarté, de lucidité dans la conduite de l'Etat, dans la conduite des affaires économiques et sociales. Rien de plus, rien de moins. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

Monsieur Gantier, je ne vous dirai pas grand-chose. Vous avez, vous, repris une controverse qui m'étonne car je ne crois pas que vous ayez intérêt à la poursuivre. Dire dans cet hémicycle, qu'il est irréalisable, au lendemain d'une dévaluation, de discuter de la planification, c'est montrer à l'évidence que vous n'avez rien compris à l'essence de cette dernière. (*Très bien ! et rires sur les bancs des socialistes.*)

M. Gilbert Gantier. Cela reste encore à démontrer !

M. Robert-André Vivien. M. Gantier n'a pas confiance dans le Gouvernement.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Il est bien évident que le drame de la France, avec sa balance des paiements et sa monnaie, n'est hélas ! pas seulement conjoncturel.

M. Edmond Alphandery. Ah ! Tiens ?

M. Gilbert Gantier. La responsabilité du gouvernement n'existe pas depuis un an ?

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur Gantier, ne plaisantons pas ! Nous avons depuis 1944, après la libération du pays, un problème de balance des paiements. Nous avons financé notre reconstruction dans l'inflation et nous en payons toujours le prix dans des habilités, des structures et des mécanismes. Tout le monde a sa part dans cette affaire !

Mme Gisèle Halimi. C'est vrai !

M. Edmond Alphandery. Ah non !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Nous avons eu trois années sans inflation. Je rappellerai les dates, et chacun comprendra pourquoi : 1954, 1955 et 1956. (*Très bien ! et applaudissements sur les bancs des socialistes.*) C'est la comptabilité nationale qui parle, et elle est neutre, elle.

A l'exception de ces trois années, la France a été malade de son inflation. Par conséquent, le problème est structurel. Nous savons tous qu'il faudra du temps, de la chirurgie, du courage, de la continuité.

Il n'était pas de sujet plus opportun, le lendemain de la dévaluation, que le Plan et, puisqu'on en était à la loi de 1962, que la définition de la méthodologie de l'action publique continue dans le temps plus efficace.

Monsieur Gantier, vous ai, avec le sourire et, ma foi, avec beaucoup de respect pour votre courage solitaire, écouté reprendre l'antienne du grave problème constitutionnel. Je vous dois un aveu : j'ai passé un assez long moment au Sénat, cette assemblée courtivoire où vous comptez plus d'amis que moi-même, pour y découvrir que personne n'y reprendrait votre thème et qu'on vous en laissait la responsabilité solitaire.

M. Gilbert Gantier. Sauf vous-même, monsieur le ministre d'Etat. Vous avez repris dans vos amendements beaucoup de mes suggestions !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Quelques-uns, adoptés à la discrétion non du Gouvernement mais de l'Assemblée, qui vote souverainement, et comme elle l'entend, ont apporté des améliorations au texte. Néanmoins — réfléchissez-y — nous n'avons discuté que d'un point et si toute la matière planificatrice était inconstitutionnelle dans sa nature, comme vous le prétendez, le Gouvernement du général de Gaulle n'aurait jamais appelé l'Assemblée nationale à voter la loi de 1962. Nous n'avons à cet égard qu'un irrespect de la Constitution identique à celui qu'il a eu. Il faut bien présenter nos procédures et, sur ce point-là — un des rares — je dois bien situer notre action dans une certaine continuité ! (*Sourires sur les bancs des socialistes.*)

Monsieur Zeller, j'accepte votre argument. Sur le plan régional se posera en effet, ici ou là, un problème de légitimité juridique. Mais enfin, excusez-moi de trouver bizarre ce propos dans votre bouche d'Alsacien. Vous n'êtes pas le plus inquiet d'une discontinuité éventuelle dans la représentation des forces sociales ou politiques. (*Sourires.*)

M. Adrien Zeller. Merci !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. J'ai le regret d'avoir à le dire de la sorte, mais je ne vois pas, dans les rapports de planification entre l'Etat central et la région Alsace, une lourde inertie législative à propos de la détermination des options. C'est donc indépendamment de cela que nous discuterons de la navigation sur le Rhin, de la relation du Rhin avec les autres réseaux navigables français, des mines de potasse d'Alsace et de leur destin, des salines, et cela me paraît être le fond de la question.

Certes, les régions d'aujourd'hui ne sont que des établissements publics et les élus ne sont désignés qu'au suffrage indirect.

Je n'ai pas de ce qu'elles sont un tel irrespect que j'attende de l'élection des prochains conseils régionaux au suffrage universel une lumière totalement nouvelle ; une légitimité plus grande, certes ; d'où la raison de la loi de décentralisation.

Mais nous sommes là pour faire une planification.

Les urgences en matière de développement agricole, industriel, touristique, commercial, les grandes craintes dans tel bassin d'emploi, dans telle branche d'industrie, je ne vois pas qu'elles soient si différentes. Je revendique à honneur — et ce sera une réponse aussi à M. Gantier — de n'avoir pas attendu que, sur certaines des formes de procédures, la loi nous donne les moyens de travailler. Je revendique à honneur d'avoir fait commencer le travail technique et d'investigation, puisqu'il était de toute façon nécessaire. Le travail législatif ne met pas l'activité de la pensée publique en vacances.

De la même façon, je fonde suffisamment d'espoir sur la planification régionale et sur ce qu'elle doit affirmer des capacités de ce pays à donner leur plein emploi à toutes les forces qui y sont à l'œuvre. Elle devrait débarrasser des parasitismes ou des freinages, tenant au centralisme, qui leur interdisent d'espérer beaucoup de continuité dans le message régional, qu'il nous vienne du suffrage direct avec la force de la légitimité ou qu'il nous vienne, un peu biaisé, tant sur les grandes priorités que sur les grandes inquiétudes. Nous commencerons à les entendre et nous serons probablement de bonne foi pour gérer les discontinuités dans ces messages quand nous les rencontrerons. Elles ne sont pas un fait majeur, monsieur Zeller.

C'est dans cet esprit, mesdames, messieurs les députés, que je suis heureux que vous soyez saisis d'un texte adopté à l'unanimité par une commission mixte paritaire. Cela constitue une bonne base de départ pour cette difficile aventure que sera l'élaboration du IX^e Plan.

M. Gantier a évoqué les malheurs du Plan intérimaire et M. Barnier a ajouté : « Le Plan ne sera que l'addition de politiques définies ailleurs et sans vous. » Ne sourions pas.

Le Plan intérimaire en effet n'est pas respecté, c'est une évidence.

M. Edmond Alphandery. Ah ! Ah !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Vous lisez les journaux et vous connaissez les chiffres, les indices. Ne nous amusons pas, cela ne servirait à rien !

Derrière ce phénomène, il y a l'aggravation de la crise mondiale que n'attendaient ni l'O. C. D. E., ni les experts allemands, ni les experts américains, ni les autres.

M. Edmond Alphandery. Mais non ! Ce n'est pas sérieux !

M. Pascal Clément. Les prix des matières premières ont baissé.

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Je le sais, mais ce n'est pas le seul aspect des choses. Je suis profondément sérieux, vous le savez fort bien.

Nous paierons donc cette aggravation car l'effet déflationniste mondial est en train d'assassiner tout l'Occident A la limite, je dirai qu'en termes d'appareil productif et d'emploi, l'économie américaine et l'économie britannique vont plutôt plus mal que l'économie française, ce que vous savez aussi bien que moi.

M. Pascal Clément. Et le dollar ?

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Il reste, en effet, que certaines décisions internes n'ont pas correspondu au Plan intérimaire. Le choc de cette réalité internationale nous a amenés à adopter des conduites différentes, c'est une évidence.

Dans ces conditions, de deux choses l'une : ou le IX^e Plan décrit une stratégie de sortie de crise possible et il y aura un IX^e Plan ; ou il est, monsieur Barnier, la somme algébrique, un greffe de notaire de politiques non cohérentes entre elles et définies ailleurs, auquel cas il n'y aurait pas de IX^e Plan et il n'y aurait probablement pas besoin, dans ces conditions, d'un ministre du Plan. Comme je suis optimiste, telle n'est pas l'hypothèse que je retiens. Nous aurons, l'an prochain, un bon débat sur le IX^e Plan qui engagera les stratégies appropriées, justement à la lumière d'une expérience qui ne fut pas favorable, je le reconnais.

La planification devient maintenant un outil indispensable pour la défense de l'économie nationale ; c'est le service qu'elle entend rendre au pays. Je remercie cette assemblée de lui en donner les moyens à travers le vote qu'elle va émettre. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire :

TITRE I^{er}

LE PLAN DE LA NATION

« Art. 1^{er} bis. — I. — Il est constitué dans chacune des assemblées du Parlement une délégation parlementaire pour la planification composée de quinze membres.

« II. — Ces délégations parlementaires sont chargées d'informer l'Assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution des plans. A cette fin, le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

« III. — Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation équilibrée des groupes politiques. »

CHAPITRE I^{er}

Le contenu du Plan de la nation.

« Art. 2. — La première loi de Plan définit pour une durée de cinq ans les choix stratégiques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus.

« Elle comporte l'approbation d'un rapport préparé par le Gouvernement sur la base des travaux et consultations auxquels a procédé la commission prévue à l'article 5.

« Ce rapport indique les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du Plan.

« En outre, il mentionne les domaines où, et les Etats avec lesquels, il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération, en tenant compte de l'action des communautés européennes. »

« Art. 4. — Avec, éventuellement, les adaptations nécessaires pour la rendre conforme aux objectifs du Plan, toute loi de programme à caractère sectoriel est intégrée dans la plus prochaine seconde loi de Plan ou, le cas échéant, la plus prochaine loi de Plan rectificative. »

CHAPITRE II

La procédure d'élaboration et d'adoption du Plan de la nation.

« Art. 5. — Il est créé, pour chaque Plan, une commission nationale de planification, de caractère consultatif, chargée de conduire les consultations nécessaires à l'élaboration du Plan et de participer au suivi de son exécution.

« Elle est présidée par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Le commissaire du Plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en sont rapporteurs.

« Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Y sont notamment représentés : chaque région, les organisations syndicales représentatives des salariés et du patronat, les organismes représentant l'agriculture, l'artisanat, le commerce et les professions libérales, le secteur public industriel et bancaire, le secteur coopératif et mutualiste, les mouvements associatifs et culturels. Elle peut être complétée par des personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences particulières dans le domaine de la planification.

« La commission nationale organise ses travaux. Ses rapports, avis et recommandations sont rendus publics. »

« Art. 5 bis. — Supprimé. »

« Art. 6. — En vue de la préparation de la première loi de Plan, chaque région fait connaître en temps utile au Gouvernement les priorités du développement de ses activités productives. Dix-huit mois au moins avant la date prévue pour l'entrée en vigueur du Plan, la commission nationale de planification est saisie par le Gouvernement d'un document d'orientation établi après la consultation des régions. Ce document est transmis aux régions à titre d'information.

« Le conseil supérieur des Français de l'étranger transmet à la commission nationale de planification un avis sur le document d'orientation visé à l'alinéa précédent dans les domaines qui concernent le commerce extérieur et la coopération internationale ainsi que les besoins des Français établis hors de France. »

« Art. 7. — La commission nationale de planification doit remettre son rapport au Gouvernement un an au moins avant l'entrée en vigueur du Plan. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement élabore le projet de première loi de Plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

« Le projet de première loi de Plan est soumis au Parlement au début de la seconde session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan. »

« Art. 8. — Après avis de la commission nationale de planification qui doit s'être prononcée quatre mois au moins avant l'entrée en vigueur du Plan et après information des régions, le Gouvernement élabore le projet de seconde loi de Plan qu'il soumet au Conseil économique et social.

« Le projet de seconde loi de Plan est soumis au Parlement au début de la première session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan. »

CHAPITRE III

L'exécution du Plan de la nation et les contrats de Plan.

« Art. 10. — L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de Plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du Plan et de ses programmes prioritaires.

« Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du Plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.

« Le contrat de Plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du Plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces accords.

« Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de Plan. Le représentant de l'Etat dans la région est chargé de préparer pour le compte du Gouvernement le contrat de Plan et les accords contractuels entre l'Etat et les régions.

« Les contrats conclus entre l'Etat, d'une part, et des collectivités territoriales, des entreprises ou d'autres personnes morales d'autre part doivent être communiqués aux régions concernées.

« L'Etat peut subordonner la conclusion du contrat de Plan avec une entreprise à l'inclusion dans ce contrat de la définition des principales orientations stratégiques de l'entreprise et à la mise en évidence de leur compatibilité avec les objectifs du Plan de la nation. Avant sa conclusion, le projet de contrat de Plan est transmis pour information aux institutions représentatives du personnel qui sont également informées des conditions de l'exécution du contrat. »

« Art. 11. — Les contrats de Plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

« Dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, correspondant, le cas échéant, aux autorisations de programme prévues par l'article 3 de la présente loi, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordés en priorité par l'Etat dans le cadre des contrats de Plan. Ils peuvent être attribués dans des conditions fixées par la seconde loi de Plan, en contrepartie des engagements souscrits par les bénéficiaires. »

« Art. 12. — Chaque année, à l'ouverture de la seconde session ordinaire, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport qui retrace l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de Plan. »

« Ce rapport est établi après consultation de la commission nationale de planification.

« A compter de la deuxième année d'exécution du Plan, il dresse le bilan détaillé des résultats obtenus. Il est annexé, s'il y a lieu, à la loi de Plan prévue à l'article 3. »

TITRE II

LES PLANS DES REGIONS

« Art. 13. — Le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du Plan de la nation.

« Il prévoit les programmes d'exécution mis en œuvre par l'Etat, d'autres régions, les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale. »

« Art. 14. — Le plan de la région est élaboré et approuvé selon la procédure déterminée par chaque conseil régional qui doit prévoir la consultation des départements, du comité économique et social régional et des partenaires économiques et sociaux de la région.

« La région peut consulter chaque entreprise publique ou groupe d'entreprises publiques implanté sur son territoire sur les choix envisagés pour son activité dans la région au cours de la période d'application du Plan.

« Dans la mesure où il prévoit la signature d'un contrat de Plan avec l'Etat, le plan de la région doit avoir été définitivement approuvé par le conseil régional, au plus tard dans les trois mois suivant la date de promulgation de la seconde loi de Plan. »

« Art. 16. — Dès leur adoption, les plans des régions sont adressés au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, qui en informe la commission nationale de planification.

« Sur rapport du ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, le Gouvernement apprécie la comptabilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le Plan de la nation.

« Peuvent seules être prévues par le contrat de Plan conclu entre l'Etat et la région et par les contrats particuliers pris pour son exécution, des actions compatibles avec les objectifs du Plan de la nation. »

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

« Art. 17. — Les articles 2 et 3 de la loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social sont abrogés. »

« Art. 18. — La présente loi s'applique aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte sous réserve, le cas échéant, de mesures d'adaptation des dispositions du titre II relatives aux plans des régions prises par décret après consultation des assemblées territoriales. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur. Dans la hâte de la commission mixte paritaire d'aboutir à l'adoption d'un texte commun — comme cela vient d'être souligné — le rapport écrit qui vous a été soumis comporte deux erreurs matérielles. Je demande donc aux services compétents de bien vouloir prendre note des rectifications suivantes qui correspondent, je le précise, aux décisions prises en commission mixte paritaire.

A l'article 1^{er} bis — c'est-à-dire l'article relatif aux deux délégations parlementaires — la commission mixte paritaire est convenue, à la demande, je tiens à le souligner, de la délégation sénatoriale, de supprimer la fin du paragraphe III, après les mots : « des deux assemblées ». La version définitive de ce paragraphe est désormais : « Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées. »

Cela répond d'ailleurs à une préoccupation exprimée par M. Barnier.

M. Michel Barnier. Merci !

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur. De même, à l'article 10, il convient, à la fin du troisième alinéa du texte de la commission mixte paritaire, de substituer au mot « accords » le mot « contrats » et, à la fin du quatrième alinéa, de remplacer les mots « accords contractuels » par les mots « contrats particuliers ».

Chacun comprendra quelles raisons de terminologie voire de sémantique ont conduit à ces deux modifications.

M. le président. Monsieur le rapporteur, acte vous est donné de votre communication.

Il sera procédé à ces deux corrections et c'est sur le texte ainsi rectifié que j'appellerai tout à l'heure l'Assemblée à se prononcer.

Vote sur l'ensemble.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Alphandery.

M. Edmond Alphandery. Je tiens à intervenir dans ces explications de vote au nom de l'opposition pour lever toute ambiguïté.

S'il y a effectivement eu un accord sur la procédure eu sein de la commission mixte paritaire, cela ne signifie nullement que l'opposition approuve ce projet. Nous voterons d'ailleurs résolument contre le texte qui nous est proposé.

M. Gantier et M. Barnier ont déjà présenté certains arguments que je ne reprendrai pas. Je me contenterai d'exposer très brièvement, les raisons pour lesquelles il me semble que ce débat sur la planification est, selon le mot utilisé par M. Gantier mais recusé par M. Rocard, totalement irréal dans la conjoncture politique actuelle.

Il me semble, pour parodier Jean-Paul Sartre, qu'à vos yeux, monsieur le ministre d'Etat, la planification c'est les autres. Le système que vous nous proposez va créer des rigidités dans l'économie et imposer un système économique que je qualifierai d'archaïque pour reprendre un mot que vous avez souvent utilisé à d'autres fins, car il convient à merveille. Vous avez en effet élaboré un ensemble de dispositions totalement inadaptes aux problèmes de l'heure.

D'ailleurs, le Gouvernement applique-t-il la planification à ses propres actions? Ainsi vous avez souligné tout à l'heure que si la dévaluation n'avait pas été prise en compte dans le Plan intérimaire, c'est parce qu'il existait en France des causes de fond de l'inflation que nous n'aviez pas pu éliminer en une seule année. J'admets certes qu'il y a des problèmes d'inflation dans notre pays, mais vous êtes bien placé pour savoir, monsieur le ministre d'Etat, qu'en un an le différentiel d'inflation entre la France et ses partenaires a été multiplié par deux. Si vous avez dévalué le franc en catastrophe, dans des conditions proprement lamentables pour notre pays, c'est parce que vous avez pratiqué une relance de l'économie française, créé un énorme déficit budgétaire et mené une politique monétaire totalement inefficace et inadaptée aux problèmes internationaux. La dévaluation est donc bien de votre fait. Vous répétez que si le Plan intérimaire n'a pas été respecté, c'est à cause de la crise internationale qui a pesé sur l'économie française. Or, vous savez très bien, monsieur le ministre d'Etat, qu'elle ne disparaîtra pas demain.

Comment pouvez-vous nous assurer que le Plan que vous allez mettre en œuvre pourra être respecté dans un contexte international qui évoluera en suivant des voies que vous ne pouvez pas programmer à l'avance? Depuis un an vous n'avez pas planifié votre politique économique, vous n'avez pas planifié votre politique monétaire, alors que vous auriez pu le faire, vous n'avez pas planifié votre politique budgétaire.

Le Gouvernement programme-t-il ses dépenses publiques? Après avoir fixé un déficit budgétaire de 95,5 milliards de francs pour cette année — il atteindra d'ailleurs probablement 110 ou 120 milliards de francs — vous envisagez, pour l'année prochaine, de serrer la vis et de réduire ce déficit budgétaire. Cela s'appelle-t-il programmer ses dépenses? Est-ce compatible avec un Plan intérimaire ou avec je ne sais quelle planification? Croyez-vous que vous allez faire accepter aux autres partenaires sociaux une discipline que vous ne vous imposez pas à vous-même? Non, tout cela n'est pas sérieux!

Le *stop and go* de la politique économique que vous imposez au pays, qui est une véritable catastrophe et qui va aller en s'accroissant, est totalement opposé à tout effort de planification. Devant une telle incohérence de la politique gouvernementale, devant la mise en œuvre de réformes politiques, administratives et économiques tous azimuts que vous ne maîtrisez plus, il est évident que la planification que vous tentez d'imposer aux Français est rigoureusement un non-sens.

Il faudrait que l'Etat donne l'exemple en fournissant un cadre stable et harmonieux à la politique économique, budgétaire et monétaire, afin que tous les agents puissent planifier et programmer leurs actions à long terme, s'adapter et, par là même, investir et connaître un taux de croissance suffisamment élevé.

Dès l'instant où tout cela est délibérément violé tous les jours par la politique que vous menez, votre texte n'est pas crédible, il doit donc être rejeté.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre d'Etat, devant toutes les incohérences de la politique gouvernementale, l'opposition votera résolument contre votre projet. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. Raymond Forni. Voilà une position logique.

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

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur. Votre rapporteur croit rêver. Entre la commission mixte paritaire du mardi et la séance publique du mercredi, il a dû se passer des choses qui échappent à tout raisonnement rationnel.

L'interprétation de M. Alphantery est ainsi totalement erronée. Puisque la commission mixte paritaire a abouti à un accord unanime, toute sa démonstration constitue un désaveu non seulement de cette commission, ce qui porte d'ailleurs atteinte à l'avis de la délégation sénatoriale, mais surtout de la position prise par le seul parlementaire du groupe auquel appartient M. Alphantery qui ait participé effectivement à ces travaux.

M. Freddy Deschaux-Beaume. Très bien!

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur. M. Jean-Pierre Soisson — c'est de lui qu'il s'agit — a eu au sein de la commission mixte paritaire une attitude aussi constructive que celle qu'il avait adoptée lors de la première lecture du projet. Il a ainsi précisé que s'il ne partageait pas entièrement l'esprit du texte, il chercherait à apporter, dans la ligne même du projet, un certain nombre de rectifications. Il a exactement agi ainsi, comme il l'avait fait au cours du débat en séance publique.

Pour sa part, M. Alphantery a prononcé une déclaration de politique économique générale qui n'a rien à voir avec le projet de loi dont nous débattons. Il a même précisé qu'il expliquait le vote non seulement du groupe Union pour la démocratie française mais aussi de l'ensemble de l'opposition alors que le groupe du rassemblement pour la République a, tout au long du débat, émis de temps en temps des appréciations nuancées sur le texte.

En tant que rapporteur, je mets cela sur le compte de l'agressivité dont M. Alphantery témoigne quelquefois dans cet hémicycle et, au-delà de l'agressivité, sur une volonté d'opposition systématique. Cette attitude frise parfois l'aveuglement, voire la cécité. En l'occurrence, il n'a pas traité du projet de loi dont nous sommes saisis.

Telles sont les remarques que je tenais à formuler afin de traduire la réalité des choses. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

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

M. Raymond Forni. M. Barnier ne serait-il pas d'accord avec M. Alphantery?

M. Michel Barnier. Vous me permettez de donner mon sentiment, monsieur Forni.

Au cours de la discussion générale, j'ai rappelé la position du groupe du rassemblement pour la République et les raisons pour lesquelles nous n'approuvons pas le texte définitif qui nous est proposé. Je veux cependant saisir l'occasion de cette explication de vote pour revenir, monsieur le ministre d'Etat — car je n'ai pas voulu vous interrompre pour cela tout à l'heure — sur un propos que vous avez tenu en ironisant, un peu facilement, sur le mot « sanction » que j'avais employé.

Il semble évident qu'il n'entre nullement dans mes intentions de vouloir instaurer des sanctions à l'encontre de tel ou tel partenaire social. Je le reconnais d'autant plus volontiers que ces partenaires sociaux, comme les départements ou les régions, subissent les conséquences de la politique que vous menez...

M. Pierre Mauger. Une politique néfaste!

M. Michel Barnier... et dont vous êtes les seuls responsables.

M. Robert-André Vivien. Très bien!

M. Michel Barnier. En réalité je voulais simplement exprimer le souhait — certes, d'une manière un peu trop globale, je l'admets — que nous ayons régulièrement, dans cette assemblée, des rendez-vous avec le Gouvernement pour contrôler la manière dont le IX^e Plan sera exécuté.

La seule véritable sanction, hormis celle que traduiront les votes de l'Assemblée et du Sénat, sera celle du suffrage universel. Elle s'est déjà exprimée aux élections cantonales. Elle s'exprimera sans doute l'année prochaine de la même manière. (*Murmures sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Robert-André Vivien. Ecoutez-le! (*Exclamations sur les mêmes bancs.*)

M. Pierre Zarka. Parternaliste!

M. le président. Pas d'interpellation, mes chers collègues! Poursuivez, monsieur Barnier.

M. Michel Barnier. Je poursuis tranquillement, monsieur le président, en indiquant que l'observation que j'ai présentée a déjà été formulée dans le rapport du Sénat, assemblée que vous

avez qualifiée de courtoise il y a quelques instants, monsieur le ministre d'Etat. J'ajouterais qu'elle est également sérieuse. Il était normal d'exprimer une nouvelle fois cette préoccupation.

Enfin, monsieur le ministre d'Etat, il est indéniable que, depuis que vous gouvernez, la planification n'a pas été l'objet d'un grand débat. Je l'ai regretté car il est évident qu'un tel débat ne pouvait pas être engagé à l'occasion de l'examen d'un projet relatif à la procédure comme celui qui nous est aujourd'hui soumis. Je tiens en revanche à souligner que, malgré vous peut-être, tel n'a pas été non plus le cas lors de la discussion du Plan intérimaire, alors que cela aurait été possible. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

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

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Je tiens à indiquer à M. Barnier que les rendez-vous qu'il souhaite sont prévus par la loi. Ainsi à l'occasion de chaque loi de finances un rapport sera soumis au Parlement qui l'utilisera pour situer cette loi de finances par rapport à l'exécution du Plan. Par ailleurs le Parlement sera saisi, chaque printemps, d'un rapport, sur l'exécution du Plan et il décidera s'il convient d'en débattre.

Les propos de M. Alphantery m'ont un peu attristé.

D'abord, je n'ai pas prétendu que les difficultés du Plan intérimaire tenaient uniquement à la crise économique. J'ai simplement souligné qu'elles avaient résulté de l'aggravation soudaine de cette crise.

Nous sommes, monsieur Alphantery, de vieux experts en politique et ni vous ni moi ne craignons l'autre. Il ne sert à rien de monter sa voix en décibels pour nous impressionner.

M. Robert-André Vivien. Si nous vous gênons, nous pouvons sortir !

M. Roland Beix. Au revoir !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Non ! Surtout pas vous, d'ailleurs. Nous connaissons vos qualités à ce niveau ! (*Rires sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Guy-Michel Chauveau. Surtout en décibels !

M. Robert de Caumont. C'est le champion toutes catégories !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Il n'est pas possible de nous intimider ainsi ; aussi bien n'est-ce pas le problème. D'ailleurs la France mérite mieux et je me demande si cette Assemblée ne s'honorerait pas en prenant davantage conscience du fait que c'est le monde entier qui court au-devant des plus grandes difficultés parce qu'il ne tient plus une régulation économique et monétaire lui permettant d'assurer sa croissance.

Dans ces conditions, monsieur Alphantery, je ne vous répondrai pas au fond, car ce n'est pas le moment ; mais je vous répète que nous nous retrouverons. Je me contenterai donc d'exprimer ma tristesse que, dans notre cher pays, à la démocratie fragile, si divisé qu'en deux cents ans il a écrit douze constitutions, si incertain de son avenir que, d'ordinaire, quand il s'y opère de grands choix, on les pense en termes de changements de régime, si honoré, sans doute, et stabilisé que, pour la première fois, un choix électoral comportant un changement de société s'accompagne du respect de nos institutions, vous ayez, au nom de la situation économique et de la conjoncture, cherché, dans ce débat, à dévier une discussion sur les manières de se rencontrer, vers l'analyse politique à court terme. Nous n'avons, dans ce pays à la démocratie incertaine, rien de plus urgent à entreprendre qu'à examiner nos procédures de vie en commun.

C'est à ce titre-là que l'unanimité de la commission mixte paritaire constitue un événement politique de première grandeur, nonobstant la manière dont, au nom des procédures de rencontre qui vous sont soumises aujourd'hui, nous élaborerons des réponses — elles, conflictuelles, sûrement contradictoires ou contredites — à une situation économique.

Je regrette que vous ayez pris ce risque, car — je formule un pronostic — dans un an, nos difficultés auront probablement été croissant. D'ailleurs, si elles n'étaient qu'économiques et sociales, ce serait déjà presque rassurant, car la guerre gronde en bien des lieux de cette planète. Il faut donc au moins affirmer les

procédures qui nous régissent. Cela n'était pas très difficile ainsi qu'en témoigne l'accord intervenu au sein de la commission mixte paritaire. Je regrette donc vos propos au nom de ce que je crois être l'intérêt de notre pays.

Surmontant ma tristesse, je voudrais vous adresser un vœu amical.

M. Edmond Alphantery. Merci !

M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire. Mefiez-vous, monsieur Alphantery, vous qui êtes dans l'opposition, des excès de vocabulaire, car, après, on se heurte à la réalité. Si vous croyez vraiment que les difficultés de la situation présente sont totalement imputables au seul gouvernement de la gauche, qui est au pouvoir depuis treize mois, alors que la France est encombrée d'une balance des paiements fragile depuis un demi-siècle et de l'inflation depuis à peu près autant, attention au rendez-vous avec l'histoire !

Nous-mêmes avons rencontré de telles difficultés, mais nous commençons à avoir de l'expérience. C'est un conseil d'ami, pour la future transmission de pouvoirs... (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

(*L'ensemble du projet de loi est adopté. — Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

— 2 —

CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale (n° 947, 986).

La parole est à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. Pierre Beregovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, ce n'est pas sans un peu d'émotion que je m'adresse à la représentation nationale.

Quelques jours seulement après la constitution du ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, j'ai l'honneur de présenter, au nom du Gouvernement, devant votre assemblée le projet de loi réformant les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale dans le régime général.

L'abrogation des ordonnances de 1967 renoue avec l'une des plus fortes traditions de notre histoire sociale. L'esprit mutualiste est né à l'aube des premières solidarités du monde ouvrier. Il est étroitement lié au développement du mouvement syndical. La mutualité, ancêtre des assurances sociales, est donc à la racine d'une des époques les plus fécondes de l'histoire de ce pays : celle où des travailleurs ont témoigné de leur unité en commençant à construire, au coude à coude, l'un des premiers systèmes d'assurances sociales.

Cette grande fraternité du début du siècle s'est peu à peu organisée. L'Etat n'a légiféré que tardivement en la matière, se limitant d'abord à des catégories de travailleurs bien précises — les mineurs, les marins — et il n'a pu concevoir une construction plus élaborée couvrant un ensemble de risques, au moins pour les salariés, qu'à l'aube de la longue période de crises économiques et politiques que le monde a connue de 1930 à 1945.

Le système des assurances sociales ainsi créé protégeait les salariés, dont la rémunération ne dépassait pas un certain niveau, d'un nombre limité de risques interrompant leur capacité de travail, touchant donc à leur revenu. La gestion de ce système était complexe, comme l'était notre vie sociale. S'y trouvaient en concurrence, au choix exclusif de l'employeur, des organismes gérés par des groupements mutualistes, professionnels, syndicaux ou familiaux. Ce que l'on appelait la caisse départementale n'était, en quelque sorte, que l'élément de recueil des assurés qui n'avaient pas été assujettis à un de ces groupements. C'était avant et pendant la guerre.

Autre grande date de notre histoire sociale : 1945. C'est la naissance de la sécurité sociale. Reprenant le programme élaboré par le Conseil national de la résistance, le gouvernement du général de Gaulle et l'Assemblée d'alors posent les fondements de l'institution. Un vent égalitaire, qui s'est quelque peu rafraîchi ailleurs si j'ai bien entendu ce qui a été dit avant ce débat, a conduit alors le législateur à mettre en place pour les salariés un système moderne de protection sociale. Moderne, oui, et démocratique d'un double point de vue.

Premièrement, il ne s'agit pas seulement alors de protéger mais aussi d'opérer des transferts sociaux au bénéfice des plus défavorisés.

Deuxièmement, les salariés participent enfin à la gestion du système.

L'année 1945 marque donc un grand espoir : celui d'une gestion démocratique des institutions sociales. Espoir déçu en 1967 dans les conditions que vous connaissez.

En vous demandant de mettre fin aux ordonnances de 1967, je vous demande d'abord d'abroger ce qui avait mutilé la démocratie. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Les moment est venu de redistribuer le pouvoir dans les conseils d'administration des organismes du régime général.

La concurrence entre organismes gestionnaires doit faire place à une concertation constructive à l'intérieur du système de protection sociale. A l'heure où la crise accentue l'égoïsme des nations, il faut réunir les Français autour d'un grand dessein en ce domaine comme en d'autres.

Ce texte de loi n'arrive pas seul, il s'inscrit dans un mouvement plus large et plus profond. Dans quelques jours, je serai aux côtés du ministre délégué aux affaires sociales, chargé du travail, mon ami Jean Auroux, lorsqu'il présentera devant le Sénat le projet de loi relatif aux libertés dans l'entreprise. Plus qu'une coïncidence, mieux qu'un symbole, il y a l'expression d'une volonté politique : qu'il s'agisse du droit du travail ou de la sécurité sociale, le mouvement est le même.

Chaque travailleur doit devenir un citoyen dans son entreprise, chaque citoyen doit devenir responsable et comptable de sa protection sociale.

Mme Gisèle Halimi. Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Venant de prendre en charge le ministère des affaires sociales et de la solidarité, je voudrais évoquer devant vous mes premières réflexions et les principes qui guideront mon action.

Qui dit « affaires sociales » dit « partenaires sociaux » et vous savez qu'ils sont nombreux, qu'il s'agisse des confédérations syndicales et de la fédération de l'éducation nationale, des diverses organisations patronales, des associations familiales et de toutes celles qui concourent à l'animation sociale ; les unes et les autres participent à la vie du pays. Ce ministère est donc par nature le ministère de la négociation.

C'est le ministère de la négociation, de la concertation, de la vie collective, et de l'amélioration du climat social. De ce fait, c'est le ministère qui repose le plus sur la responsabilité individuelle et collective des Français et qui sollicite le plus leur adhésion. Et je compte bien, avec M. Jean Auroux, donner tout son sens à la politique contractuelle. Le progrès social ne se décrète pas. Il se conquiert et il se négocie. Cette conviction est profondément ancrée dans mon esprit. Dans les rapports sociaux, je préfère le contrat au règlement.

M. Alain Madelin. Très bien !

M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Qui dit solidarité nationale dit justice sociale, redistribution financière, redistribution des pouvoirs, mais aussi tout ce qui touche à la vie des gens : c'est au fond le ministère de la vie quotidienne, celui qui recouvre les aspects de notre vie de tous les jours : la naissance, la famille, malheureusement aussi la maladie, enfin, le travail.

Mais je souhaite surtout y voir réconcilier l'économie et le social : ces deux termes ne sont pas et ne doivent pas être antinomiques. Ils sont en réalité étroitement liés : seule une gestion équilibrée permet de préserver et de développer les acquis sociaux qui risqueraient, si les problèmes de finan-

ciement n'étaient pas maîtrisés, de se voir mis en cause par les conséquences néfastes du déficit ou d'un poids excessif des prélèvements obligatoires.

A l'inverse, les problèmes financiers, ceux de la sécurité sociale, comme ceux d'autres budgets, proviennent directement de la crise économique mondiale qui n'épargne pas notre pays. Le ralentissement de la croissance affecte les rentrées de cotisations. Le chômage prive également les régimes sociaux d'une partie de leurs ressources. En clair, la protection sociale est directement dépendante de l'évolution de l'économie.

Chacun sait que la politique économique et la politique sociale forment un tout. Le Gouvernement et sa majorité savent aussi qu'il n'y a pas d'issue à la crise sans justice sociale. Il n'y a pas de progrès durable si les fondements économiques ne sont pas solidement assurés.

Ainsi que l'a dit M. le Président de la République : « Il n'y a rien de plus inflationniste qu'un chômeur. » S'il faut maîtriser l'inflation pour réduire le chômage, les deux objectifs sont inséparables. Produire plus permettra de répartir plus ; produire mieux permettra d'aller plus vite et de répartir mieux. C'est ainsi que je conçois notre travail au sein du Gouvernement.

La solidarité nationale doit donc s'opérer dans le respect des grands équilibres économiques, et notamment des équilibres financiers. Je m'attacherai tout particulièrement, avec M. Jean Auroux et avec Mme et MM. les secrétaires d'Etat qui sont auprès de moi, à la maîtrise du budget social dans le cadre de la politique économique définie par le Gouvernement, tout en développant l'effort en faveur des plus démunis qui est la vocation même de ce ministère.

Enfin, la solidarité nationale ne peut se limiter aux seuls problèmes de sécurité sociale, d'action sociale, de droit au travail. Il s'agit aussi en fait d'assurer la solidarité entre les individus quelle que soit leur situation économique et sociale ; notre mission dépasse donc les seuls problèmes de gestion des organismes sociaux.

Vous le voyez à l'énoncé de ces quelques idées — mais je n'ai pas encore eu tout le temps nécessaire pour y réfléchir — notre mission est large, sans doute ardue, mais nous la mènerons avec imagination, avec persévérance, sous l'autorité de M. le Premier ministre dont le rôle en ce domaine est essentiel.

Le ministre qui m'a précédé, Mme Nicole Questiaux, a tracé le champ de la solidarité nationale. C'est pour moi l'occasion, mesdames et messieurs les députés, de rendre hommage au ministre qui a préparé l'élaboration de ce projet. Je veux parler de la compétence, mais aussi de la rigueur intellectuelle et morale de Mme Nicole Questiaux qui a exercé pendant un an, et au prix de nombreuses difficultés, la lourde charge du ministère de la solidarité nationale. Je lui rends hommage et je ressens comme un honneur le fait de lui succéder. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

J'en viens au projet. Sa portée est limitée, c'est une première étape. Une seconde étape, en effet, devra intervenir pour tenir compte du grand mouvement de décentralisation auquel nous allons assister : elle aura pour objet de modifier la répartition des compétences entre les différents acteurs de la protection sanitaire et sociale, notamment entre l'Etat, les collectivités locales et les institutions de la sécurité sociale.

Elle s'inspirera de la même volonté politique que la décentralisation :

Premièrement, les caisses de base doivent être plus concrètement au service de l'assuré, plus proches de l'utilisateur et nous encouragerons les efforts que les gestionnaires ont déjà entrepris pour y parvenir ;

Deuxièmement, les caisses régionales auront plus de responsabilités en ce qui concerne la maîtrise des équipements sanitaires et sociaux et leur planification ;

Troisièmement, l'échelon national conservera sa capacité d'assistance technique, de prestataire de services et de tutelle, mais n'exercera plus de pouvoir hiérarchique pur et simple sur les moindres décisions des échelons locaux. L'évolution du rôle des caisses nationales dans ce sens est déjà perceptible, de façon plus ou moins importante suivant les branches. A l'heure de la décentralisation des pouvoirs publics, elle doit et elle va s'accroître.

Je tiens toutefois à souligner que je veillerai tout particulièrement à ce que cette décentralisation se fasse dans le respect de la cohérence du système. Cette redistribution des rôles sera décidée après concertation avec les gestionnaires dès 1983.

Dans le même temps — c'est-à-dire dans le cadre de la seconde étape indissolublement liée à la première — nous allons poursuivre les réflexions engagées sur la réforme du financement de la protection sociale. Cette réforme de l'assiette des cotisations sociales doit permettre d'adapter le financement aux exigences de l'économie ainsi qu'à l'évolution des techniques industrielles. La concentration des moyens de production servis par une main-d'œuvre réduite, sans laquelle il n'y aura pas de véritable financement du budget social, sera élaborée en étroite concertation avec toutes les parties intéressées, et naturellement avec le Parlement et ses commissions compétentes.

Le présent projet de loi, qui est donc la première étape de cette démarche, va redistribuer le pouvoir dans les conseils d'administration entre les différentes forces qui concourent à la protection sociale des assurés. Cette première forme ne touche donc pas à la répartition des compétences au sein de l'institution.

Pour l'essentiel, le pouvoir de gestion doit appartenir à ceux qui perçoivent le salaire indirect que constituent les prestations, c'est-à-dire aux assurés. Ils sont directement concernés par les choix qui doivent être effectués, et les priorités qu'il convient de retenir, compte tenu de l'évolution de notre économie. Les décisions de ce type ne peuvent et ne doivent pas leur être imposées ni par la technocratie ni par ceux qui ont déjà le commandement dans la relation de travail.

Ce pouvoir doit cependant être partagé avec le patronat, dont la place se justifie parce qu'il exerce une influence réelle sur les décisions, qui ont une incidence directe sur les régimes de protection sociale : arbitrage par la négociation entre salaire direct et indirect, entre régime légal et régimes financiers complémentaires ; le système a beaucoup évolué depuis 1967.

Ce partage du pouvoir est indispensable, notamment pour que les formes complémentaires de la protection sociale, gérées de façon paritaire, ne se développent pas de manière anarchique, au risque de mettre en péril les garanties que soutient la solidarité nationale.

A ce pouvoir doivent enfin être associés tous ceux qui, avec une imagination et une volonté d'action remarquables, font la force et la vie de notre tissu social : je pense, bien entendu, aux représentants des personnes âgées, des handicapés et des familles.

Ainsi, vous l'avez remarqué, ce projet de loi ne vise pas à exclure telle ou telle catégorie sociale de la gestion des caisses de sécurité sociale. Pas plus qu'il ne cherche à conférer une place dominante à l'une ou à l'autre des grandes organisations sociales de notre pays. Ce texte procède d'une volonté : celle de donner une juste place à chacune des grandes composantes sociales de la collectivité nationale.

Pour réaliser cette démocratisation, le Gouvernement vous propose un certain nombre d'options de principe.

Les conseils seront constitués en majorité par des représentants des assurés. Même si la participation de représentants du mouvement associatif et du mouvement mutualiste conduit à réduire quelque peu la place des assurés, ceux-ci conservent une très nette majorité. Pour prendre l'exemple des caisses primaires d'assurance maladie, les assurés auront quinze représentants sur vingt-cinq membres.

Cette majorité est soumise à l'élection de façon à donner plus d'autorité à la représentation des assurés ; seules les organisations syndicales représentatives pourront présenter des listes à cette élection.

Ce choix a déjà été fait dans l'histoire de notre droit social, par exemple pour la désignation des administrateurs salariés depuis 1967. Les organisations syndicales, qui y procédaient jusqu'à maintenant, présenteront désormais des candidats aux élections. Mais, surtout, l'intérêt général exige que les grandes organisations syndicales puissent participer directement à la gestion du service public que constitue la sécurité sociale. Le pluralisme syndical dans notre pays offre d'ailleurs, c'est une évidence, une garantie de choix démocratique.

La troisième composante des conseils d'administration représentera le mouvement associatif et mutualiste. Le rôle de ces mouvements très divers a souvent été déterminant, au cours de ces dix dernières années, pour la solution des problèmes sociaux intéressant les handicapés et les personnes âgées. J'attache personnellement une grande importance à leur parti-

icipation et à leur présence dans ces caisses. Je veillerai, ici comme ailleurs, à ce qu'ils puissent avoir la place institutionnelle et bénéficier des concours financiers qu'ils méritent.

La place du patronat est par conséquent réduite. Mais il occupera néanmoins une place significative ; ainsi, dans les caisses primaires, six administrateurs sur vingt-cinq seront désignés par les organisations professionnelles représentatives. Désignés, et non élus : tel a été le souhait des organisations patronales.

Enfin, le projet prévoit que deux personnes qualifiées seront désignées par le ministre : l'une sera choisie parmi d'autres organisations de salariés pour tenir compte du rôle qu'elles peuvent jouer dans le domaine de la protection sociale. L'autre sera choisie parmi les employeurs. Au total, je crois pouvoir dire que ces règles conduisent à une composition équilibrée des conseils.

Nul ne pourra dire par avance que telle ou telle organisation ou groupe d'organisations — on pense déjà aux alliances et on fait des calculs ; pour ma part, je me refuse à y penser — aura le contrôle de la sécurité sociale. Un tel projet ne peut donc pas donner a priori satisfaction à tous et à chacun, mais il est ouvert, représentatif, équilibré ; c'est le point moyen auquel la concertation menée par le Gouvernement, par Mme Nicole Questiaux et par le Premier ministre, M. Pierre Mauroy, a permis d'aboutir. Ce projet est démocratique.

Dernier point : ce projet ne traduit aucun esprit de revanche. Certes la répartition des pouvoirs sera modifiée mais c'est, je vous l'ai dit, pour ouvrir la concertation et la gestion à l'ensemble des forces sociales de notre pays. Qui pourrait, de bonne foi, récuser un tel objectif ?

Si vous me le permettez, je ferai une comparaison. En 1967, c'était la rupture avec les institutions sociales ; en 1982, et plus encore lorsque l'on procédera aux élections, au cours de l'année prochaine, c'est la recherche du consensus qui aura dominé la négociation. Rupture en 1967, recherche du dialogue et du consensus en 1982 : la différence est, à mon avis, significative.

J'en viens maintenant aux données techniques. Elles seront examinées en détail au cours de la discussion. Je souhaite simplement souligner deux points. Les structures actuelles sont maintenues au niveau de base : ce sont les caisses primaires d'assurance maladie et les caisses d'allocations familiales ; au niveau régional : il s'agit des caisses régionales d'assurance maladie, qui gèrent encore les prestations de vieillesse ; au niveau national, où subsiste une caisse nationale par branche de risques, une agence centrale pour le financement et une union de caisses qui fait fonction de fédération d'employeurs.

La répartition des administrateurs qui vous est proposée tient compte des particularités de chaque branche. Ainsi, dans les caisses d'allocations familiales, les travailleurs indépendants forment un collège distinct, soumis à élection. La diversité est respectée.

Ce projet prévoit que les élections auront lieu au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle. Les sièges seront répartis suivant la règle du plus fort reste afin d'ouvrir les conseils aux organisations syndicales représentatives les moins puissantes. La date de l'élection, qui aura lieu l'an prochain, sera fixée par décret.

Ce projet, je vous l'ai dit, constitue une première étape. Pour préparer une réforme de structures plus approfondie, les organismes seront dotés de commissions consultatives associant les professions de santé, les associations de handicapés et, d'une façon générale, tous les organismes qui interviennent dans le domaine sanitaire et social. Ainsi sera tracée, et je l'espère suivie, la voie de la décentralisation de notre système de sécurité sociale.

Je voudrais enfin, mesdames, messieurs les députés, saluer votre rapporteur, M. Jacques Guyard, ainsi que votre commission et son président, pour l'excellent travail qui a été fait. Je suis persuadé que, lors de la discussion des articles, votre assemblée saura améliorer et enrichir ce texte. Nous y sommes prêts. Je souhaite qu'elle puisse ensuite l'adopter et, par avance, je l'en remercie.

C'est aujourd'hui la première fois que je présente un texte devant l'Assemblée nationale. Je tiens à profiter de cette heureuse occasion pour vous dire l'importance personnelle que j'attache à la qualité de mes relations avec le Parlement. Les projets que je serai conduit à vous présenter touchent plus que d'autres à la vie des Français et ils seront liés au maintien de nos équilibres économiques. Ils procéderont donc d'une démarche politique qui doit nécessairement recevoir la sanction de la représentation nationale.

Je demande dès maintenant à l'Assemblée nationale de bien vouloir m'apporter son concours. Je puis l'assurer en retour — c'est la contrepartie nécessaire — que je souhaite travailler avec elle dans un esprit d'étroite collaboration.

La solidarité nationale, mesdames, messieurs les députés, est une grande ambition du Gouvernement. Je suis vainqueur, au plus profond de moi-même, qu'elle répond aux besoins de la France. Si vous le voulez bien, cette grande ambition nationale, nous la réaliserons ensemble du mieux que nous pourrons, avec fermeté, imagination et persévérance. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Guyard, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jacques Guyard, rapporteur. Le texte que nous examinons aujourd'hui constitue un retour aux sources, comme vient de l'indiquer M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

La sécurité sociale est née en 1945, à l'initiative du Conseil national de la Résistance, sous l'autorité du général de Gaulle, grâce à l'action conjuguée des trois grands courants de la Résistance : les communistes, les socialistes et la gauche chrétienne.

Ses fondateurs, d'emblée, en ont confié la gestion aux salariés car, pour eux comme pour la majorité de notre Assemblée, les prestations sociales sont une part du revenu des travailleurs et de leur famille, un salaire indirect qui doit être plus égalitaire et plus proche des charges réelles que la vie, les enfants, la maladie ou l'âge imposent à chacun.

Les élus des travailleurs dans les conseils d'administration des premières caisses étaient donc nettement majoritaires, même si l'on avait fait une place, pour une bonne concertation et une meilleure efficacité, à une minorité d'employeurs, de travailleurs et de personnalités de l'action sanitaire et sociale.

Ce système a fonctionné pendant vingt et un ans. On l'a accusé d'avoir mené la sécurité sociale à la crise financière. Certains prétendent que les majorités syndicales n'auraient pas su gérer correctement notre système de protection sociale. Je ne m'arrêterai pas à la pauvreté de l'argument, qui suppose que seuls les patrons savent gérer. Je noterai simplement que, de 1945 à 1960 — date à partir de laquelle la V^e République a commencé à exercer un contrôle très sévère sur la gestion des caisses —, la sécurité sociale a vu son budget croître rapidement à l'initiative de ses administrateurs.

Cela a permis la pénétration de la médecine moderne en milieu rural et dans les quartiers populaires, une chute sensible de la mortalité infantile, a donné aux familles les moyens de vivre qui leur manquaient et à la France une première génération d'hôpitaux modernes, de maisons de convalescence et de retraite accessibles à tous.

Cela a coûté cher, c'est incontestable, mais pas par incompetence ou par gabegie. Cette évolution a coûté cher parce que, pendant les années d'après-guerre, la France a fait sa révolution industrielle : elle est passée d'une majorité rurale à une majorité urbaine. Grâce aux militants de la première génération de la sécurité sociale, ce passage d'un monde à un autre ne s'est pas fait, comme celui de la première moitié du XIX^e siècle, sur le dos des travailleurs ; il leur a largement profité. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à saluer l'action de ces premiers militants de la sécurité sociale.

La meilleure preuve que cette action répondait à un besoin profond, c'est que la réforme de 1967 que nous allons abroger n'a pas apporté le rééquilibrage prévu. Les prestations sociales ont continué à grossir pratiquement au même rythme qu'aujourd'hui. Je rappelle qu'elles représentaient 15,5 p. 100 du revenu national en 1960 et 26,7 p. 100 en 1980. Pendant les vingt années qui séparent ces deux dates, le revenu national a crû de manière très forte, ce qui revient à dire que la valeur des prestations sociales a plus que triplé.

Pourquoi ? Parce que, bon gré, mal gré, les nouveaux administrateurs et l'Etat ont dû répondre au formidable besoin de sécurité et de justice sociale qu'avaient révélé les fondateurs de notre système de sécurité sociale.

Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous nous proposez de revenir aux principes. La majorité de gauche s'en félicite car c'est le moyen de restaurer l'esprit de responsabilité dans le domaine de la protection sociale. L'alourdissement de la tutelle et la mainmise du patronat n'ont pas permis depuis vingt ans

de véritables économies, on le sait. Mais — et cela est grave — ils ont provoqué une dégradation de l'image de la sécurité sociale, trop souvent ressentie comme une administration lourde, lente, parfois tatillonne. Les assurés sociaux et leurs représentants élus sont les mieux placés pour dialoguer avec le personnel des caisses, pour lui indiquer les priorités, pour réveiller son enthousiasme. Car c'est du revenu des travailleurs qu'il s'agit et nul n'est mieux placé qu'eux-mêmes pour dire ce qu'il faut en faire.

Sans m'arrêter à l'analyse de ce texte, je soulignerai que, s'il s'agit d'un retour aux sources, il ne s'agit pas d'un retour en arrière. En effet, ce texte tient compte de l'expérience de trente-sept années de fonctionnement de la sécurité sociale comme des forces en présence, et vous l'avez indiqué. Le patronat garde dans les nouveaux conseils une place importante parce qu'il est nécessaire qu'un lien s'établisse entre la sécurité sociale et les régimes contractuels financés et gérés paritairement.

Les grands acteurs incontestés de l'action sociale, la mutualité et les associations familiales, sont présents dans les caisses et leur voix sera écoutée. Les retraités, dont l'organisation, à l'initiative du Gouvernement, se renforce, seront également sollicités de participer. Les professions de santé et ceux qui interviennent dans l'action sanitaire et sociale, jusque-là associés par le biais de représentants dotés d'une voix consultative, seront dorénavant consultés au sein des commissions associées au travail des conseils d'administration.

La pratique conventionnelle a permis de mettre en place des structures de concertation plus efficaces qu'une mini-représentation au sein des conseils d'administration et de conserver intacts la personnalité et le pouvoir de négociation des professions médicales et paramédicales.

Enfin — il est nécessaire de le souligner — ce texte vient à son heure. En effet, pour qu'il prenne toute sa signification dans l'opinion, pour que ces élections rencontrent un véritable succès, il fallait d'abord rétablir la confiance entre notre peuple et son système de protection sociale.

Les mesures prises depuis un peu plus d'un an par le Gouvernement et celles votées par notre assemblée y ont d'ores et déjà contribué. L'augmentation sensible du minimum vieillesse et des allocations familiales, les améliorations des prestations médicales, toutes les dispositions que le Gouvernement nous a présentées ou a prises par voie réglementaire font que, désormais, la solidarité n'est plus un vain mot mais une réalité prête à être prise en mains par les intéressés.

Ainsi, les orientations générales de ce texte rencontrent l'approbation enthousiaste de la grande majorité de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Restent les modifications souhaitables et les prolongements nécessaires.

Ce texte ne dit rien des U. R. S. S. A. F., ce qui peut signifier qu'on maintient le paritarisme entre le patronat et les représentants des salariés. Cela ne nous a pas paru possible et la commission des affaires sociales, estimant que la responsabilité est un tout et que l'on ne peut donner aux uns la responsabilité de l'action sociale et aux autres celle de recouvrer les cotisations, a jugé indispensable de prévoir dans les U. R. S. S. A. F. et à l'A. C. O. S. S., comme dans les autres caisses, une majorité d'élus des assurés.

Autre modification indispensable, qui va dans le sens de votre exposé, monsieur le ministre, il faut assurer une majorité plus nette aux représentants élus des salariés dans les caisses d'allocations familiales. Pour des conseils de vingt-neuf membres, le texte prévoit quinze représentants des salariés et quatorze autres délégués. Il nous semble qu'il convient d'augmenter la représentation des salariés afin de rester fidèles à notre principe et que les diverses catégories sociales spécifiquement représentées dans les caisses d'allocations familiales permettent de réaliser cette amélioration sans perte de substance.

Les associations familiales disposent d'une large représentation dans les caisses d'allocations familiales, comme cela paraît naturel. Elles disposaient jusqu'à maintenant d'une représentation à titre consultatif dans les caisses maladie. Notre commission a eu à ce sujet une longue discussion, qui a abouti à une assez large convergence de vues. Nous avons souhaité le maintien d'une certaine forme de consultation des associations familiales dans la gestion du risque maladie. J'espère, monsieur le ministre, que vous pourrez répondre positivement à notre souci.

Enfin, un élément manque dans votre texte, ou plutôt n'y figure qu'en incise dans un article : il s'agit du statut des administrateurs. Vous entendez donner aux représentants des salariés et des divers intervenants de l'action sociale un rôle essentiel, beaucoup plus considérable qu'aujourd'hui, dans l'initiative sociale. Si l'on veut que les conseils d'administration aient les moyens de gérer cette action, ils doivent disposer de la formation nécessaire et les travailleurs qui en font partie doivent, d'une part, voir leurs revenus garantis et, d'autre part, être couverts contre le risque de licenciement qui menace les travailleurs du secteur privé, lesquels risquent de ne pouvoir répondre de manière satisfaisante à l'attente de leur employeur.

Notre commission avait donc prévu l'introduction dans le projet de loi d'un titre III relatif au statut des administrateurs, très largement inspiré des dispositions que nous avons récemment votées pour les conseillers prud'hommes. La commission des finances, appliquant de manière très stricte le règlement, a déclaré irrecevable, au regard de l'article 40 de la Constitution, une partie des propositions que nous avons faites.

Je vous demande instamment, monsieur le ministre, d'accepter de reconsidérer la demande qu'avait formulée la commission des affaires culturelles, demande d'ailleurs modeste et qui, je le répète, n'innovait pas. Sans cela, la réforme que vous engagez risquerait de ne pas être comprise, car elle ne garantirait pas à ses acteurs les couvertures nécessaires.

Enfin, j'évoquerai les prolongements.

Dans cette première intervention devant l'Assemblée, monsieur le ministre, vous avez été conduit à présenter la politique que vous entendiez mener à la tête de l'action sociale du Gouvernement. A cet égard, je ferai quelques suggestions, en mon nom personnel et au nom de la commission.

D'abord, ce projet de loi ne vise que le régime général de la sécurité sociale. Cette formule restrictive est d'ailleurs une litote car le régime général concerne une trentaine de millions d'assurés, gère près de 500 milliards de francs de dépenses, emploie 180 000 salariés. Ce n'est pas là une mince affaire, d'autant que les dépenses qu'il gère induisent l'emploi de près de deux millions de salariés dans le secteur de la santé. Mais le régime général n'est pas le seul régime de protection sociale de notre pays : des régimes spéciaux existent. Pour ceux-ci, il est indispensable de prolonger l'effort de démocratisation que nous engageons et de progresser sur la voie de l'harmonisation des droits des salariés, car il n'est pas sain qu'à cotisations comparables les droits garantis aux travailleurs ne soient pas comparables.

Vous avez largement parlé de la redistribution des compétences. Ce texte constitué, vous l'avez dit, une première étape, mais c'est une première étape indispensable, car, sans elle, les étapes ultérieures ne sont pas possibles. Seuls des conseils élus pourront voir leurs compétences redistribuées.

Je tiens à souligner la lourdeur que provoque la double tutelle qui existe de fait sur les caisses primaires, dans tous les risques : tutelle des caisses nationales, d'une part ; tutelle de l'Etat, d'autre part. Autant il apparaît évident que l'Etat doit rester présent au sein du système de sécurité sociale — ne serait-ce que parce qu'il définit les ressources et, dans une large mesure, les prestations —, autant il apparaît que les caisses primaires doivent retrouver leurs initiatives quant à la conduite de l'action sociale sur le terrain sans subir une tutelle très lourde de la part des caisses nationales. C'est la conséquence logique du mode d'élection que vous avez choisi, privilégiant d'ailleurs l'élection directe des conseils d'administration des caisses primaires. Il nous appartient de le mettre en place le plus rapidement possible.

Enfin, vous avez longuement traité de la réforme du financement et de la maîtrise de la croissance des dépenses de protection sociale. Cette maîtrise me paraît essentielle si l'on veut réellement dominer les affaires du pays. Dans la conjoncture actuelle, elle est particulièrement nécessaire.

Cela suppose d'abord que les citoyens aient conscience de l'importance de ce régime de sécurité sociale. Pour cela, l'élection est une condition nécessaire, car on ne s'occupe vraiment que de ce sur quoi on détient un certain pouvoir. Or, actuellement, les assurés n'exercent pas de vrai pouvoir sur leur système de sécurité sociale. Le risque est donc grand qu'ils s'en désintéressent, ce qui favoriserait le glissement vers une gestion plus « administrative-bureaucratique » que réellement au service du plus grand nombre.

Pour que cette conscience progresse, certains actes politiques significatifs seraient peut-être nécessaires. Vous avez estimé — et nous en sommes d'accord — que les prestations sociales étaient un salaire indirect. Ainsi que M. Christian Goux l'a suggéré dans un récent article, cela pourrait se traduire par une mention, sur la feuille de paie des salariés, de l'ensemble des cotisations versées et par la suppression, au moins partielle, de cette distinction, assez mythique, entre part salariale et part patronale.

La croissance des dépenses de sécurité sociale est certainement inévitable. Toutes les études conduites dans un grand nombre de pays vont dans le même sens. Le problème est aujourd'hui, comme hier, que cette croissance n'est pas maîtrisée, que l'on ne sait pas exactement où l'on va, à quel rythme et pourquoi l'on a choisi telle ou telle forme de croissance. Il en résulte des situations improvisées, qui ne réparent pas au fond la situation que nous connaissons.

A ce niveau, je formulerai plusieurs suggestions.

D'abord, la redistribution des compétences sera un élément important de réponse.

Ensuite, une connaissance beaucoup plus précise des procédures de décision des dépenses apparaît indispensable. Si l'on veut maîtriser la croissance de notre régime maladie, il est indispensable de procéder à une étude « serrée » de certaines dépenses — des dépenses hospitalières, par exemple. Il est essentiel de poursuivre l'effort qui a été commencé pour que le corps médical soit conscient de la dimension économique de son action.

C'est là un aspect fondamental de l'action conventionnelle, qui devra être continuée à la fois par les nouveaux conseils d'administration et par le Gouvernement lui-même.

Ainsi pourrions-nous avoir une augmentation de la protection sociale, mais celle-ci sera mieux gérée et mieux distribuée.

Pour terminer, je ferai allusion à la période des élections qui s'ouvre devant nous. Leur préparation exigera du temps. Chacun connaît la complexité technique de la fabrication des fichiers. Vous devrez procéder à une première étape de la réforme du financement dans le même temps où les conseils d'administration actuellement en place prépareront techniquement les élections. Il est essentiel que cette préparation soit menée rondement et aboutisse au terme prévu. Il est indispensable que le Gouvernement se dote des moyens matériels et politiques pour qu'aucun retard ne soit pris dans cette préparation des fichiers.

Ainsi, nous aurons permis, dans les meilleures conditions, de démocratiser la gestion d'un tiers du revenu des ménages — ce n'est pas une mince affaire — d'aller plus loin dans la lutte contre les handicaps et dans l'effort de solidarité, d'améliorer la redistribution des revenus. Nous savons que tout cela ne se décrète pas d'en haut. Ce texte, comme bien d'autres, notamment le projet de loi de décentralisation, auquel, monsieur le ministre, vous l'avez comparé, vise à rendre le pouvoir aux premiers intéressés. Avec eux, nous fixerons les prochaines étapes. Vous avez demandé pour cela le concours de l'Assemblée nationale ; je puis vous assurer qu'il ne fera pas défaut. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Sapin.

M. Michel Sapin. Mesdames, messieurs, c'est dans la clandestinité que le Conseil national de la résistance a forgé les deux idéaux qui animent encore, trente-sept ans après, notre action. Depuis lors sont unis les termes de sécurité sociale et de démocratie sociale. Assurer à chacun des moyens d'existence et assumer volontairement ce partage des risques ; telle a été la charte de solidarité que le peuple français a passée avec lui-même. Et seule une parenthèse de l'histoire a pu supprimer, en 1967, toute référence à la démocratie sociale en rayant d'un trait l'élection des administrateurs des caisses de sécurité sociale. A nous, aujourd'hui, de mettre fin à cette parenthèse de quinze ans et de montrer que l'on ne peut penser la protection sociale sans parler de la démocratie sociale.

Par la réforme de 1967, les quelque 30 millions d'assurés sociaux ont été dépossédés d'un domaine immense, que désertait alors la démocratie. Répètera-t-on jamais assez qu'avec près de 800 milliards de francs les dépenses de protection sociale dépassent le budget de l'Etat et représentent 20 p. 100 de la richesse du pays ?

Soulignera-t-on jamais assez que, désormais, le tiers du revenu des ménages est assuré par les prestations sociales, contre 15 p. 100 en 1960.

Ce qui pouvait apparaître comme négligeable et ne constituait qu'une entorse au principe démocratique est devenu aujourd'hui un enjeu capital du pouvoir économique et social. Alors que toutes les luttes se cristallisaient autour du pouvoir d'Etat, pendant quinze ans s'est maintenu de façon artificielle un silence complice et pudique autour de ce qui devenait la plus grosse « affaire » des Françaises et des Français. C'est presque à leur insu, et surtout dans leur contrôle, que s'est développée la consommation collective des ménages et que la socialisation des dépenses médicales est devenue une réalité.

S'est modelée en trente ans — le temps d'une génération — une société dont les besoins se manifestaient plus rapidement que les choix démocratiques qui les légitimaient. Chaque année, les dépenses de santé ont augmenté, en francs constants, de plus de 8 p. 100. Une telle croissance a empêché une prise de conscience des assurés et les a éloignés d'une institution dont ils ne comprenaient pas l'extension. Or la sécurité sociale n'est pas une institution désincarnée : son importance financière, son rôle dans la définition d'un projet de société la désignent comme l'enjeu privilégié de tout pouvoir, qu'il soit économique ou politique.

Ainsi s'expliquent les ordonnances de l'été 1967, adoptées par un gouvernement qui disposait d'une voix de majorité à l'Assemblée nationale et ratifiées un an plus tard par une « chambre introuvable » issue de mai 1968.

En supprimant les élections des administrateurs des caisses de sécurité sociale, vous avez, messieurs de l'opposition, porté une lourde responsabilité dans la désaffection et le désengagement des Français vis-à-vis de leur protection sociale.

Je n'en veux pour preuve que le rapport de la commission du bilan, dont certains membres de l'opposition ont souvent tort de réclamer le témoignage. Voici les termes exacts du rapport :

« Une telle réforme ne pouvait que provoquer la désaffection des assurés sociaux et leur incompréhension à l'égard de la sécurité sociale.

« A l'heure où des choix fondamentaux doivent être faits, l'exclusion des salariés et des usagers de la maîtrise de leur régime est une faiblesse dangereuse. »

Ces remarques permettent de mesurer les erreurs commises par les précédents gouvernements. Le risque a été pris de rompre la solidarité nationale et de faire resurgir les particularismes socioprofessionnels. Pour vous, monsieur le ministre, pour le Gouvernement auquel vous appartenez, la responsabilité n'a pas de prix : et il nous faut aujourd'hui dénoncer ceux qui considèrent la démocratie en termes de coût.

« Faiblesse dangereuse » est-il dit dans le rapport de la commission du bilan, faiblesse coupable surtout d'un Gouvernement qui s'est plié alors aux volontés du C. N. P. F. exprimées dans le rapport Pikelty de 1965. Tout autant que la suppression des élections, le paritarisme employeurs-syndicats s'est révélé néfaste pour le pluralisme dans la gestion de la sécurité sociale.

A ce propos, quatre constats peuvent être dressés.

Premier constat : la place du patronat dans la gestion des caisses de sécurité sociale est actuellement disproportionnée puisque le patronat préside 77 des 128 caisses primaires d'assurance maladie de métropole, 10 des 16 caisses régionales, 58 des 104 caisses U. R. S. S. A. F. et la très puissante union des caisses nationales de sécurité sociale.

Deuxième constat : les ordonnances de 1967 voulaient, par le paritarisme, poursuivre un objectif de « responsabilisation des partenaires sociaux ».

Notamment, la création de trois grandes caisses nationales correspondant aux risques maladie, vieillesse et allocations familiales devait favoriser, grâce à l'autonomie de chaque caisse, une meilleure gestion. Sur le papier, liberté était laissée aux caisses nationales d'ajuster les dépenses aux recettes et de moduler les cotisations. Or il n'en a rien été et la tutelle de l'Etat, que le législateur prétendait alléger, s'est au contraire appesantie sur les caisses locales et régionales.

Ainsi, les conseils d'administration ont été, à la faveur du paritarisme, vidés des pouvoirs qui leur étaient originellement attribués.

Troisième constat : la gestion patronale des caisses ne constitue en rien un modèle d'économie et de bonne gestion. Les coûts de fonctionnement des caisses sont évalués à 6,40 p. 100

du total des prestations versées. Si l'on veut bien rapprocher ce chiffre de celui de nos partenaires européens, la comparaison s'effectue au détriment des caisses françaises. Le coût est supérieur de 40 p. 100 à celui de nombreuses caisses allemandes et de 20 p. 100 à celui des caisses néerlandaises.

Quatrième et dernier constat : les finalités de gestion interne l'ont trop souvent emporté sur les finalités de service public de la sécurité sociale. Les conséquences d'une telle gestion sont à la fois simples et dramatiques : à trop se crispier sur le court terme et la logique financière, les caisses nationales se sont privées d'une réflexion globale sur la politique de santé, intégrant notamment la prévention.

Comment définir les besoins des Françaises et des Français dans une vision dynamique si l'on reste confiné dans le statisme d'une gestion quotidienne ?

Ces quatre constats, le parti socialiste n'a cessé de les faire depuis quinze ans et sa persévérance dans l'opposition trouve son aboutissement dans le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis. A deux reprises, en juillet 1974 et en juin 1978, les parlementaires socialistes ont déposé des propositions de loi visant à modifier le mode de désignation et la composition des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale.

Aujourd'hui, à cette tribune, un vrai débat peut s'amorcer : il y a, d'un côté, ceux qui sont partisans de l'idéal de démocratie sociale né en 1945...

M. Jean Briane. Nous en sommes !

M. Michel Sapin. ... et, de l'autre, ceux qui le désapprouvent. Il y a, d'un côté, ceux qui souhaitent que les assurés sociaux prennent en main la gestion de la solidarité nationale...

M. Jean Briane. Nous en sommes !

M. Michel Sapin. ... et, de l'autre, ceux qui veulent les en exclure.

La démocratie sociale est pour nous la meilleure antidote à la technocratie et au repli de l'institution sur elle-même, car pour que la solidarité nationale joue en faveur des usagers, encore faut-il que les usagers soient consultés. Nous attendons, nous socialistes, beaucoup des élections qui vont avoir lieu en 1983. Après avoir été muselés pendant quinze ans, les partenaires sociaux vont enfin pouvoir s'expliquer et expliquer aux usagers les problèmes actuels de la protection sociale.

Enfin, les notions de plafonnement des cotisations, de fiscalisation, de compensation démographique, etc. vont sortir du cercle restreint des initiés et des spécialistes du droit social pour atteindre l'ensemble de la population.

Ces futures élections constituent l'amorce d'un débat qui n'a que trop tardé.

Elles auront pour mérite d'allier responsabilité et légitimité, car c'est en connaissance de cause, au vu des programmes proposés par les différentes centrales syndicales, que chacun pourra se déterminer.

Mais cette nouvelle légitimité des représentants des assurés ne pouvait trouver place dans le cadre étroit du paritarisme. Il ne pouvait être question pour un gouvernement de gauche de maintenir les syndicats en marge du pouvoir social. C'eût été faire fi des réalités historiques et économiques.

Faire fi des traditions historiques, car contrairement à nos partenaires européens, la protection sociale s'est développée en France sur le modèle mutualiste, à l'exclusion de toute initiative patronale.

En République fédérale d'Allemagne, les premières grandes mesures sociales remontent à 1883 ; en France, il faut attendre 1930. Le premier code de la sécurité sociale allemande date de 1911 ; là encore, il faut attendre les bouleversements de la Seconde Guerre mondiale pour que le patronat français accepte.

Le retard français, la tradition de lutte des salariés justifient, à eux seuls, la prépondérance du travailleur au sein des conseils d'administration. Et si certains veulent arguer du paritarisme chez nos partenaires européens, ils feraient bien de ne pas oublier la spécificité française et la tradition mutualiste qui la sous-tend.

C'eût été aussi faire fi des réalités économiques que de ne pas associer plus largement les cotisants à la gestion de la sécurité sociale. En effet, contrairement à de nombreux pays européens

où les caisses sont alimentées par la fiscalité, 95 p. 100 des ressources des caisses françaises sont assurées par des cotisations qui ont été artificiellement divisées en cotisations salariales et cotisations patronales, alors que les unes et les autres constituent en réalité une part du salaire.

Ainsi, il apparaît que le paritarisme n'a pas de raison d'être dans la gestion de la sécurité sociale. Loin de constituer un garde-fou contre toute déviation financière, il est devenu un obstacle à une sécurité sociale renouée et acceptée par tous. C'est pourquoi le groupe socialiste a souhaité étendre les dispositions de la loi, au-delà du projet gouvernemental, aux U.R.S.S.A.F., à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale et à l'union des caisses nationales, qui ne doivent pas rester en marge du renouveau de la gestion sociale engagé par les usagers et pour eux.

Mais un retour pur et simple à la situation de 1945 ne serait ni réaliste ni opportun. Ce serait méconnaître l'évolution de la société française depuis trente ans : à côté du patronat et des syndicats se sont affirmées d'autres composantes nées du tissu associatif et mutualiste français. Les représentants de la mutualité au sein des caisses locales d'assurance maladie, les représentants des familles dans les caisses d'allocations familiales et les représentants des retraités dans la caisse nationale d'assurance vieillesse ont chacun dans leur domaine de compétences acquis une représentativité suffisante pour voir leur rôle s'accroître. C'est ce que le projet de loi fait, et nous nous en réjouissons.

Certains membres de l'opposition trouvent cette participation des usagers et des familles insuffisante. Que ne s'en sont-ils rendu compte lorsqu'ont été adoptées les lois du 4 juillet 1975 et du 2 janvier 1978 généralisant la protection sociale? La gauche au pouvoir semble avoir pour vertu de faire découvrir à la droite des catégories sociales qu'elle a systématiquement négligées.

Le groupe socialiste ayant apprécié la démarche du Gouvernement qui consiste à introduire une troisième force dans nombre d'organismes de sécurité sociale, a déposé un amendement afin d'étendre la présence des associations familiales à titre consultatif dans les caisses d'assurance maladie.

Cependant, l'architecture du projet de loi repose sur un point fondamental, la responsabilisation des syndicats représentatifs. Par leur rôle dans les futurs conseils d'administration, les syndicats sont confrontés à un défi majeur, celui de devenir les représentants des usagers de la sécurité sociale, rôle qui s'ajoute à leur fonction traditionnelle de représentant des personnels et de représentant des cotisants.

N'en doutons pas, les intérêts du personnel ne vont pas toujours de pair avec les intérêts des usagers et les revendications salariales des syndicats n'ont, à ce jour, que peu intégré les problèmes du salaire indirect ou des cotisations patronales. Devenant gestionnaires de ces fonds, les syndicats devront penser en fonction de l'ensemble des problèmes de financement.

Nous savons tous dans cette assemblée que la sécurité sociale se trouve à un carrefour de son histoire et que des choix s'avèrent nécessaires. Un pays ne peut supporter que son système de protection sociale se révèle structurellement déficitaire et amoindrisse sa capacité d'innovation. Désormais, les syndicats pourront participer aux choix majeurs du pays grâce à des administrateurs élus pour six ans sur un programme qui les engagera.

Pour assurer ce difficile mandat, le groupe socialiste estime qu'il conviendrait de faire bénéficier les administrateurs d'une formation continue de haut niveau qui les mette à même d'allier compétence et service des usagers.

Le projet de loi restitue aux Françaises et aux Français la capacité de s'exprimer et restaure la démocratie sociale. Cela montre la portée mais aussi la limite du texte. La démocratisation est une condition nécessaire mais non pas suffisante de la responsabilisation. C'est tout au plus un préalable fondamental aux questions de fonctionnement et de financement de la sécurité sociale.

Problème de fonctionnement et de compétence des conseils d'administration, car à quoi bon la démocratie dans la représentation si les administrateurs restent ligotés par la double tutelle de l'Etat et des caisses nationales?

Problème de financement, car le système actuel doit trouver un terme : dans quel but la démocratie si les administrateurs n'ont pas la maîtrise de leur budget et si dépenses et recettes leur sont imposées?

De telles questions, monsieur le ministre, devront trouver une réponse adéquate dans un proche avenir, appelant un débat national qui s'engage dès aujourd'hui.

En conclusion, je remarque avec satisfaction que le Gouvernement a employé une procédure similaire pour la décentralisation et la réforme de la sécurité sociale. Inversant la problématique habituelle selon laquelle il convient de régler les questions de compétences avant celles des pouvoirs, le Gouvernement a franchi : pour lui, pour nous, l'essentiel est de mobiliser les Françaises et les Français là où précédemment l'on tentait de les anesthésier.

La décentralisation a entamé un processus qui engage l'avenir de notre société. Au même titre, la sécurité sociale doit donner lieu à un vaste débat, dont les garanties démocratiques sont posées a priori dans le texte qui nous est soumis aujourd'hui.

Alors, seulement, la protection sociale apparaîtra comme le reflet d'une société qui aura librement décidé des liens de solidarité qui l'unissent à ses membres, et de l'effort consenti par chacun pour assurer la sécurité de tous. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Jean Briane.

M. Jean Briane. Monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens d'abord à remercier mon collègue et ami Francisque Perret qui, dans l'obligation de quitter la séance, a bien voulu me céder son temps de parole. Je l'associe donc à mon intervention.

« L'organisation de la sécurité sociale est destinée à garantir les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature ». Tel est l'objectif de la sécurité sociale, qui a été fixé dans l'ordonnance du 4 octobre 1945.

Le principe d'une généralisation des risques et des assujettis devait déboucher sur une organisation unique de la sécurité sociale et l'institution d'une véritable solidarité nationale. Mais si les principes de 1945 demeurent, et doivent demeurer, il faut bien admettre que les objectifs fixés au lendemain de la Libération n'ont pas été globalement atteints.

En effet, l'on n'a cessé de confondre des risques qui ne sont pas de même nature ; les mécanismes régulateurs n'ont pas été introduits dans le fonctionnement de notre système de protection sociale alors qu'ils eussent évité des dérapages que l'on ne maîtrise toujours pas ; et la gestion de ces institutions n'a pas toujours été opérée avec toute la rigueur souhaitable.

La sécurité sociale a connu et connaît d'énormes difficultés financières. Je vous rappelle l'époque où l'on enlevait des points aux allocations familiales pour renflouer la sécurité sociale, ce qui a eu pour effet de bloquer l'évolution des prestations familiales, l'époque où l'on appliquait le principe des vases communicants pour renflouer le déficit de la sécurité sociale par les excédents des caisses d'allocations familiales. Puis, des années de croissance forte ont permis d'absorber l'excédent des dépenses et de cacher aux Français la réalité. Mais cette période étant achevée, nous sommes maintenant confrontés à de dures réalités.

Le rythme de croissance des dépenses sociales, notamment des dépenses de santé, a toujours été largement supérieur à celui de la production intérieure brute. Aucune inflexion durable dans l'évolution n'a été constatée. L'ensemble des dépenses sociales représentaient 19,90 p. 100 du P.I.B. en 1970 contre 27,03 p. 100 en 1980. En ce qui concerne les cotisations, le mouvement est similaire : de l'ordre de 12,89 p. 100 en 1970, la part des prélèvements sociaux dans le P.I.B. s'est élevée à 18,33 p. 100 en 1980. Par rapport à l'ensemble des prélèvements obligatoires fiscaux et parafiscaux, les cotisations sociales sont passées de 36,23 p. 100 à 43,11 p. 100.

Malgré cela, l'équilibre financier du système est aujourd'hui gravement mis en cause. Ne parle-t-on pas d'un déficit qui pourrait atteindre le chiffre effarant de quelque 130 milliards de francs à l'horizon de 1985?

Les dépenses de santé ont augmenté de 16,60 p. 100 en moyenne chaque année entre 1970 et 1980. Le flux des besoins sociaux et le reflux des moyens qui les financent nous contraignent à rechercher des solutions énergiques et réalistes dans une conjoncture nationale et un environnement international défavorables.

Dans l'Europe des Dix, l'Italie mise à part compte tenu de l'activité parallèle, la France est le pays où la plus lourde part de financement de la protection sociale repose sur les entreprises : 59,6 p. 100 en 1976 en France contre 45,6 p. 100 en République fédérale d'Allemagne.

Quelle que soit la réforme envisagée, il est impossible d'accroître encore la charge des entreprises sous peine de pénaliser fortement notre économie et de conduire à la faillite de nombreuses entreprises. Il paraît également difficile et peu souhaitable d'envisager une fiscalisation générale de la protection sociale. Le niveau de la pression fiscale est déjà fort élevé en France et, même si la solution fiscale peut être envisagée pour la couverture de certains risques mettant en cause la solidarité nationale, l'excès de fiscalisation doit être combattu car il irait à l'encontre de la responsabilité de gestion qu'il est souhaitable de promouvoir. Or c'est bien de responsabilité de gestion dont il s'agit aujourd'hui.

Que ne nous parle-t-on depuis longtemps de réforme de la sécurité sociale ? Ce texte serait le premier volet d'une réforme plus vaste qui nous serait soumise à l'automne.

Quelle réforme, monsieur le ministre, allez-vous nous proposer ? Comment les Français pourront-ils combler le déficit de la sécurité sociale ? Comment pourrions-nous assurer la pérennité de notre système de protection sociale ? Comment pourrions-nous maîtriser son coût et le maintenir à un niveau raisonnable et acceptable pour les assurés sociaux, pour les entreprises, donc pour l'économie et pour la collectivité nationale ?

Nous attendons, de la part du Gouvernement, des propositions précises. Ce dont nous sommes certains, c'est qu'il n'existe pas de formule magique. Seule une remise en ordre de notre système de protection sociale et une gestion rigoureuse des divers risques permettront de remettre le navire « sécurité sociale » à flot, car nous ne pouvons le laisser aller à la dérive.

Il faut que nous ayons la volonté et le courage de lancer l'opération vérité et, si nécessaire, de remettre « l'ouvrage sur le métier » pour l'adapter aux conditions nouvelles résultant de la transformation de la société et de l'évolution de la conjoncture en France, en Europe et dans le monde.

Opération vérité quant à la connaissance des revenus des citoyens.

Opération vérité en ce qui concerne la répartition équitable de l'effort de solidarité nationale entre tous les Français et sur l'ensemble de l'économie.

Opération vérité pour la maîtrise des dépenses sociales, particulièrement des dépenses de santé.

Opération vérité sur les dépenses d'aide sociale qui pèsent si lourd dans le budget des collectivités locales ou départementales et de la collectivité nationale.

Opération vérité dans la gestion des divers organismes de protection sociale, qu'il s'agisse de garantie de ressources, d'assurance maladie maternité, d'assurance vieillesse et de compensation des charges familiales.

Permettez-nous, monsieur le ministre, de contribuer à la recherche de solutions en formulant quelques suggestions qui font l'objet d'une proposition de loi que nous avons déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

La réforme que nous proposons entend s'attaquer aux causes du mal et non pas uniquement à ses conséquences. En écoutant votre excellent discours, monsieur le ministre — c'est un député de l'opposition qui vous parle — je croyais retrouver le fil conducteur qui a présidé à la rédaction de cette proposition de loi.

Cette proposition de loi est fondée sur une triple exigence. Premièrement, la solidarité nationale : il n'y a pas de protection sociale sans solidarité nationale. Deuxièmement, la responsabilité des personnes : il n'y a pas de bonne gestion sans responsabilité et sans responsabilisation des assurés sociaux. Troisièmement, la clarté et la simplification : il n'y a pas de maîtrise des dépenses sociales et des dépenses de santé dans la confusion. Il faut en quelque sorte procéder à un retour aux sources, aux textes de 1945.

Nous proposons d'insuffler dans l'ensemble des structures de notre système de protection sociale cet état d'esprit qui a fait le succès du mutualisme en France. Il faut « remutualiser » les institutions sociales, la protection sociale, la sécurité sociale.

J'ai encore présents à l'esprit la rigueur et le sérieux dont ont fait preuve les mutualistes dans la gestion de leur caisse locale. Si le même sérieux et la même rigueur étaient appliqués dans la gestion des organismes de sécurité sociale nous n'en serions pas là.

L'assuré doit être véritablement responsable de ses propres dépenses sociales et suivre l'utilisation des fonds dont il subit les prélèvements. Cela suppose une gestion transparente et décentralisée et implique que l'on cesse de confondre des risques qui ne sont pas de même nature, en les gérant séparément.

S'il est nécessaire d'unifier le niveau de la protection sociale et le mode de financement qui doivent être identiques pour tous les Français : en revanche, il faut distinguer, dans notre système de protection sociale, quatre grandes branches relevant chacune d'un traitement spécifique sous l'angle des prestations, du financement et de la gestion : la garantie de ressources rendue nécessaire par la maladie, l'accident, le handicap, l'invalidité ou le décès du chef de famille ; l'assurance sociale couvrant le risque maladie, maternité, accidents du travail ; l'assurance vieillesse qui doit assurer à chaque citoyen une retraite de base convenable ; la compensation des charges familiales qui organise la redistribution aux familles chargées d'enfants d'une part du revenu national, considérée actuellement comme insuffisante.

Le chômage pour notre pays et pour tous les pays du monde est insupportable et ne saurait être accepté comme une fatalité. C'est pourquoi il nous paraît indispensable d'appliquer un traitement spécifique, de maintenir le régime actuel de l'assurance chômage et de faire appel à la solidarité nationale pour son financement lorsque son niveau devient élevé et met en difficulté les organismes chargés de gérer ce risque, voire ce fléau de notre société, qui constitue une véritable injure à l'humanité.

Je regrette de ne pouvoir, faute de temps, examiner plus en détail ce projet, mais nous aurons probablement l'occasion d'engager d'autres débats sur la sécurité sociale.

Il nous faudra donc un jour ou l'autre — et mieux vaudrait tôt que trop tard — maîtriser les dépenses sociales, et notamment les dépenses de santé, avant qu'elles n'engloutissent la totalité de nos ressources et de notre production nationale.

Savez-vous, monsieur le ministre, ce que le président Georges Pompidou déclarait à un journaliste lors d'une conférence de presse, le 22 septembre 1969 ? « Je me suis amusé, si j'ose dire, à poser à l'ordinateur la question suivante : supposons que toutes nos dépenses sociales se mettent à croître au rythme où croissent à l'heure actuelle les dépenses de l'assurance maladie ; dans combien de temps le budget social de la nation absorbera-t-il la totalité de nos ressources et de notre production nationale ? Réponse de l'ordinateur : dix-neuf ans et deux mois. »

Treize années ont passé, monsieur le ministre ; combien de temps vous reste-t-il ? Cette prophétie de l'ordinateur va-t-elle se réaliser ? Elle n'est malheureusement pas invraisemblable.

Il faudra aussi mieux répartir le financement des dépenses sociales sur l'ensemble de l'économie et réduire les inégalités actuelles en proportionnant l'effort social aux capacités contributives de chacun, ce qui suppose évidemment, je le répète, une meilleure connaissance des revenus de l'ensemble des citoyens.

La France est un pays de privilèges et de privilégiés, et les privilèges sont de tous bords. Il faudra bien un jour les réduire un tant soit peu. Je pense à tous ceux qui ont la sécurité de l'emploi et qui sont des privilégiés par rapport à ceux qui ne peuvent pas obtenir d'emploi. Ceux-là doivent participer à l'effort de solidarité nationale à l'égard des chômeurs.

Il faudra bien un jour cesser de faire de la démagogie électorale à propos de protection sociale et parler un langage de vérité, un langage de rigueur aux assurés sociaux pour leur faire découvrir les réalités telles qu'elles sont. Cette prise de conscience est essentielle pour redonner aux Français confiance dans l'avenir de leur système de protection sociale.

J'en viens maintenant à l'objet même de notre débat de ce jour. Il s'agit de modifier la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale.

J'ai participé activement, au cours des années cinquante, aux élections sociales, et je vous avoue que je n'étais absolument pas d'accord sur l'ordonnance de 1967.

M. Jacques Guyard, rapporteur. Très bien !

M. Jean Briane. Mais je ne suis pas d'accord non plus sur les propositions que vous nous faites aujourd'hui ! C'est pourquoi nous défendrons les amendements que nous avons pro-

posés : ils ont déjà été repoussés en commission et le seront probablement encore, à moins, monsieur le ministre, que vous n'entendiez nos arguments.

M. Jacques Guyard, rapporteur. Défaitiste ! (Sourires.)

M. Jean Briane. Tous les partenaires sociaux — je dis bien tous — doivent être associés à la gestion de la sécurité sociale et des institutions qui constituent notre système de protection sociale : les travailleurs bien sûr, qui doivent y avoir toute leur place, et plus généralement les salariés, les familles, les entreprises, la mutualité française, qui joue un très grand rôle dans notre système de protection sociale, notamment pour la responsabilisation des assurés, les professions de santé.

Pourquoi, monsieur le ministre, donner une majorité écrasante aux seuls syndicats ? Pourquoi éliminer des caisses maladie les groupes humains que sont les familles ? Celles-ci se sentent concernées par la sécurité sociale autant que d'autres. Pourquoi laisser la portion congrue aux entreprises et les prendre une fois de plus en otage ? Pourquoi ne pas associer les professions de santé ? L'incidence économique, sociale et humaine de leurs actes justifierait pleinement leur présence au sein des conseils d'administration des caisses maladie.

A nos questions, nous n'avons eu que réponses évasives et arguments gênés ou spécieux.

M. Jacques Guyard, rapporteur. Vous n'avez pas écouté.

M. Jean Briane. Votre projet, tel qu'il nous est présenté, marque un recul par rapport aux lois de la Libération...

M. Michel Sapin. Que disiez-vous en 1967 ?

M. Jean Briane... et même par rapport à l'ordonnance de 1967, quant à la représentation de l'ensemble des partenaires sociaux. Il n'a d'autre objectif que de remettre la gestion des caisses maladie et vieillesse et des caisses d'allocations familiales du régime général aux seuls syndicaux — et j'ai été syndiqué moi aussi ! Quel pourra être le rôle des minorités dans les conseils d'administration puisque, systématiquement, les syndicats seront toujours et partout majoritaires, alors qu'ils sont en fait minoritaires, sur le plan de la représentativité, par rapport au nombre de salariés de ce pays, et qu'ils ne sont pas les seuls à représenter les assurés sociaux ?

Est-il besoin de vous dire, monsieur le ministre, que nous n'avons pas confiance dans ce type de gestion, qui n'est qu'une apparence de démocratie ?

Chaque fois que ce qu'il est convenu d'appeler la gauche a été seule au pouvoir en France, les affaires du pays ont été mal gérées. (*Protestations et rires ironiques sur les bancs des socialistes et des communistes.*) Nous sommes en train d'en faire à nouveau l'expérience. Croyez bien, monsieur le ministre, que je le déplore, certes pour la crédibilité de la majorité actuelle, donc de la gauche, mais surtout pour la France.

Si certains syndicats dits révolutionnaires, et très politisés, sont majoritaires dans les conseils d'administration des institutions sociales de ce pays...

M. Paul Mercieca. Vous préférez que ce soient les patrons ?

M. Jean Briane. Je n'ai pas dit cela !

M. Roland Renard. Mais presque !

M. Jean Briane. ... et s'ils ne changent pas de comportement — en changeront-ils lorsqu'ils auront des responsabilités ? — les affaires de la France seront mal gérées et les Français en feront les frais, les salariés y compris.

M. Charles Fèvre. Très bien !

M. Jean Briane. Ce ne sont pas les mesures que vous proposez aujourd'hui qui permettront de régler le déficit de la sécurité sociale et d'assurer la pérennité de notre système de protection sociale, auquel nous tenons. Vous avez raison de dire qu'il faut revenir aux sources. Il n'aurait jamais fallu s'en éloigner.

La sécurité sociale n'est pas une fontaine d'argent inépuisable, alimentée par je ne sais quelle source miraculeuse ; elle ne saurait être rééquilibrée par de simples incantations, fussent-

elles idéologiques, et vous le savez bien, monsieur le ministre, si je m'en réfère à votre excellent discours dont j'ai déjà dit que je l'avais beaucoup apprécié sur le fond.

La sécurité sociale, l'ensemble de nos institutions sociales ont besoin de gestionnaires responsables et vigilants, sachant gérer en « bon père de famille », comme on dit chez nous. Oui, elles ont besoin de gestionnaires rigoureux qui ne chercheront pas à faire des institutions sociales de ce pays de nouveaux instruments de la lutte des classes. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française.*)

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

M. Jean Combasteil. Monsieur le ministre, mes chers collègues, la sécurité sociale est sans conteste une institution à laquelle les Français sont très attachés. Une intervention des pouvoirs publics ou du législateur est toujours vivement ressentie et suscite, selon la nature de cette intervention, approbation ou protestation.

La sécurité sociale est une question essentielle pour le développement de la nation française. Ce rappel n'est pas inutile, puisque chaque étape marquant une amélioration ou, au contraire, un recul dans notre système de protection sociale correspond à une avancée de la justice sociale ou, au contraire, à un accroissement de l'exploitation des travailleurs par le patronat et la minorité des privilégiés.

Aujourd'hui, la sécurité sociale constitue un outil essentiel du changement. Ce dernier caractère n'est pas nouveau. Il est intimement lié à la conception même de notre système de protection sociale. Malheureusement, vingt-trois années de pouvoir de la droite ont fait d'un système de protection au service des plus défavorisés et plus largement à celui des travailleurs, une arme non négligeable d'oppression des classes laborieuses au service des privilégiés.

Depuis le 10 mai 1981, la sécurité sociale peut retrouver sa véritable vocation, au service des travailleurs, et se dégager de la gangue patronale qui l'enserme. La sécurité sociale peut enfin redevenir cet outil essentiel du changement, qui l'a déjà marquée, en particulier lors de sa création.

Ces deux aspects de la sécurité sociale que je viens rapidement d'évoquer, question essentielle et outil du changement, c'est-à-dire de justice sociale et de solidarité, participent de l'originalité de la sécurité sociale dans notre pays. Cette originalité résulte aussi de la période qui a vu sa création.

Issue du programme du Conseil national de la Résistance, acquies de la Libération nationale, la sécurité sociale a été mise en place et organisée par un ouvrier, un communiste, le ministre Ambroise Croizat. Son institution se situe à une époque de progrès social, d'avancée démocratique et d'évolution importante du droit du travail. Elle tranche avec un passé où les ouvriers, les travailleurs ne connaissaient qu'une protection sommaire et n'avaient aucun pouvoir légal d'intervention.

La maladie était alors synonyme d'une perte quasi totale de ressources, accentuant les difficultés de vivre. Les conditions de travail peu ou pas contrôlées, entraînaient souvent la mort et pour le moins des handicaps ou des mutilations irrémédiables. Cela sans aucune garantie sociale véritable.

En 1945, c'est le droit à la santé que les travailleurs ont conquis et, à ce titre, la sécurité sociale représente un acquis important de la classe ouvrière française. Le droit à la santé, le droit à la retraite, le droit de pouvoir élever convenablement ses enfants sont des aspects essentiels de la justice sociale et de ce fait participent au développement de notre économie.

En 1945, les travailleurs ont aussi conquis le droit de gérer leur propre système de protection, d'en définir le contenu, d'en maîtriser l'évolution.

C'est en raison même de ses qualités que la sécurité sociale a été attaquée et remise en cause constamment par le patronat et les gouvernements de droite.

Une première attaque a consisté à remettre en cause le droit fondamental à la santé pour tous. En diminuant ou supprimant les prestations, en augmentant la contribution salariale pour ne pas s'attaquer aux profits et aux gâchis des patrons, en donnant aux personnes âgées des conditions de vie inhumaines et intolérables, en maintenant, voire en accentuant des conditions de vie et de travail d'un autre temps, en favorisant un urbanisme inhumain et traumatisant, les pouvoirs successifs ont largement dénaturé les idées de justice et de solidarité que contenait à son origine la sécurité sociale.

Une deuxième attaque a consisté à écarter les travailleurs de la gestion des organismes de sécurité sociale, car leur présence, même réduite, constituait un frein à la politique d'austérité et de démantèlement de la sécurité sociale. C'est le sens de l'ordonnance de 1967.

Il est donc logique qu'il revienne à un Gouvernement de gauche de redonner toute sa force à la sécurité sociale. Ce Gouvernement, qui s'est fixé pour objectifs fondamentaux le développement de l'économie, la lutte contre le chômage et l'inflation, une politique ambitieuse en faveur de l'emploi, la justice sociale et la solidarité, doit se servir de l'outil de changement que constitue la sécurité sociale.

Il est d'ailleurs significatif que, dès le 10 mai 1981 et depuis, des efforts importants aient été faits en faveur des plus défavorisés, des familles, des personnes victimes de handicaps, des personnes âgées. Des textes significatifs ont été discutés par notre Assemblée. Les ordonnances sociales ont modifié la durée du travail, abaissé l'âge de la retraite. La couverture sociale des chômeurs a été rétablie.

Pour l'application de ces mesures, il faut noter qu'en plus des lourdeurs de l'administration le patronat utilise tous les procédés pour retarder leur application.

Aussi, monsieur le ministre, dans cet esprit, je vous demande d'insérer rapidement à l'ordre du jour de nos travaux le texte relatif aux prestations familiales, tant attendu par les familles.

Il est donc logique que le Gouvernement mette aujourd'hui en chantier la démocratisation, pour rendre la sécurité sociale aux travailleurs.

Vous me permettez, monsieur le ministre, de regretter à ce propos que le patronat, depuis plus d'un an, continue à gérer les caisses de sécurité sociale, alors que sa politique et sa gestion ont été sanctionnées en mai et juin 1981 par la majorité de notre pays.

Ainsi, aujourd'hui encore, le patronat exerce ses méfaits en faisant obstacle au changement. Il fait preuve, par là-même, de sa capacité de résistance à la volonté populaire majoritaire et cherche à cristalliser le mécontentement légitime des victimes de sa gestion contre le Gouvernement en place.

Cela dit, votre projet de loi représente une avancée appréciable. Il entame le processus d'abrogation des ordonnances d'août 1967, qui ont été si négatives. Il revient au principe de l'élection des administrateurs. Il met fin, pour les caisses de prestations, au paritarisme, c'est-à-dire, comme la réalité nous l'a montré, à la gestion patronale. Il prend en compte l'existence et le rôle du mouvement associatif. Il permet, enfin, aux représentants du personnel d'accéder aux conseils d'administration.

Mais, monsieur le ministre, en toute franchise, je tiens à vous dire que le texte contient ses propres limites, qui entachent quelque peu le processus de démocratisation.

En premier lieu, les administrateurs des organismes nationaux et régionaux ne seront pas élus mais désignés : l'institution de la sécurité sociale va s'en trouver dévaluée car ces niveaux régionaux et nationaux — vous l'avez rappelé tout à l'heure — ont un rôle spécifique à jouer et peuvent d'ailleurs voir leurs attributions élargies dans le cadre de la décentralisation.

En deuxième lieu, le texte maintient le paritarisme dans les secteurs financiers et de gestion, ce qui constitue un sérieux manque à gagner dans la démocratisation et perpétue dans ces secteurs la gestion patronale.

En ce qui concerne le personnel des caisses, sa représentation n'est pas assurée dans les caisses nationales et il ne peut siéger à part entière, n'ayant pas voix délibérative.

Enfin la place offerte au mouvement associatif est trop restreinte, tant il est vrai que nombreuses sont les associations intéressées par la protection sociale. Par ailleurs, ces associations, selon nous, devraient être associées à la gestion des caisses dans un cadre consultatif et non dans des structures délibératives. Cela ménagerait l'indépendance respective de la sécurité sociale et des associations, en particulier celle des mutuelles, des associations familiales, des associations de retraités ; cela permettrait aussi de prendre en compte le pluralisme existant.

En ce qui concerne plus précisément le mouvement mutualiste, il peut sembler curieux de donner un pouvoir délibératif aux représentants d'un système d'assurance facultative au sein du système d'assurance légale obligatoire. Car alors, pourquoi ne pas admettre, en toute logique, l'inverse ?

Il faut garantir aux mutuelles cette indépendance et cette autonomie qui leur ont permis de jouer un très grand rôle, pour lequel les députés communistes se sont toujours prononcés et qu'il a bien fallu défendre à certains moments.

Tels étaient le but et le sens des amendements que les députés communistes ont présentés lors des travaux de notre commission.

Ces amendements reposaient sur deux idées directrices qui nous paraissent essentielles.

D'une part, seuls les administrateurs élus et les représentants des employeurs doivent avoir voix délibérative, ce qui exclut le recours à la désignation et à la nomination de personnes qualifiées.

D'autre part, les administrateurs salariés devraient, à tous les niveaux, et pour l'ensemble des caisses, être élus au suffrage universel direct.

Nous proposerons de nouveau quelques-uns de ces amendements avec le souci d'ancrer solidement le changement et la démocratie dans tous les organismes de gestion.

Par ailleurs, il nous semble que la loi devrait protéger davantage les salariés élus administrateurs en leur donnant au moins les mêmes garanties que celles des délégués du personnel et en leur fournissant les moyens de remplir leur mandat dans les meilleures conditions possibles.

Il est un autre point essentiel pour que la réforme donne ses pleins effets. Il faut élargir les pouvoirs des conseils d'administration. Bien sûr, ce n'est pas l'objet du présent projet, mais le groupe communiste pense que le texte sur les pouvoirs devrait être discuté dans les plus brefs délais. Des prérogatives importantes pour les administrateurs élus permettraient à la fois de faire reculer l'étatisme et de favoriser une gestion décentralisée, associant le plus possible les assurés, c'est-à-dire les travailleurs. C'est cela aussi la nouvelle efficacité de la sécurité sociale au service des intérêts du pays et du progrès social.

D'autres aspects de la sécurité sociale mériteraient rapidement des réformes en profondeur.

Je pense en particulier à l'épineux problème du financement, qui ne se résume pas, comme certains se complaisent à vouloir le faire croire, en un simple problème de coût pour les entreprises. Le déficit — ce fameux déficit — c'est d'abord le résultat de la gestion patronale catastrophique, c'est le résultat de la politique économique menée pendant si longtemps par la droite.

Ce sont le chômage, les fermetures d'usines et d'entreprises, l'abandon, au profit de l'étranger, de technologies qui coûtent cher à la sécurité sociale et constituent les causes essentielles du déficit.

C'est une politique ambitieuse en matière d'emploi et de santé, associée à une réforme des cotisations et à la gestion, par les assurés sociaux, des prestations, qui permettra à la sécurité sociale de sortir des errements et des gâchis dans lesquels elle a été confinée.

Il faut que les entreprises qui licencient ou qui ne créent pas d'emplois contribuent davantage au financement. Il est urgent de déplaçonner les cotisations, de lier celles-ci aux richesses produites, dans l'entreprise, par les travailleurs, bref, d'en modifier l'assiette et de diminuer ainsi la charge pour les travailleurs, au bénéfice de leur pouvoir d'achat et de la relance économique.

Mais les gâchis sont aussi liés à l'industrie pharmaceutique qui, d'une façon ou d'une autre, gonfle les prix, aux surcoûts hospitaliers imposés par les banques et à une gestion hypercentralisée, pour ne prendre que ces exemples significatifs.

Le domaine économique et le domaine social ne sont pas par nature antagonistes. La rigueur de gestion qui peut être nécessaire n'est pas synonyme d'austérité, de diminution dans la couverture des risques, de régression dans les prestations. L'action sur les conditions de travail, la prévention sous tous ses aspects, et en particulier celle des accidents du travail, peuvent contribuer à rétablir les équilibres financiers actuellement compromis.

Ainsi, nous pourrions assainir le système de protection sociale, qui jouera un rôle moteur dans l'économie. Les prestations pourront être développées et étendues.

Bien entendu, une décentralisation ambitieuse et l'intervention des travailleurs et des assurés sociaux à tous les niveaux permettront de faire de la sécurité sociale un outil moderne et démocratique, apte à faire progresser la justice sociale.

Toutes ces raisons me conduisent à préciser, pour terminer, qu'il faut organiser rapidement des élections pour les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, et dans les meilleures conditions possibles.

Il faut mettre un terme à la gestion patronale.

Pour cela, le Gouvernement peut compter sur le groupe communiste.

Le vote positif que nous exprimerons à la fin de ce débat marquera notre appui et s'inscrira dans cette démarche. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.*)

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

M. Etienne Pinte. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, adapter le financement de la sécurité sociale, réformer les prestations familiales, redéfinir le rôle des différentes caisses et les conditions d'une décentralisation de leur gestion, revoir les modalités du contrôle de l'Etat sur les organismes de sécurité sociale, améliorer le service à rendre aux usagers, simplifier la réglementation, repenser les relations entre les différents régimes de sécurité sociale, laisser de nouvelles responsabilités aux collectivités régionales et locales, réformer le système de santé: quel programme ambitieux et séduisant! Ce n'est malheureusement que l'exposé des motifs, pour présenter, faute de mieux, en tout cas aujourd'hui, une modification de la composition des conseils d'administration des organismes du régime de sécurité sociale.

Fallait-il commencer par là? N'était-il pas plus urgent de nous proposer un plan de redressement des finances de la sécurité sociale avant de modifier la représentativité des assurés sociaux dans les caisses d'assurance maladie, d'allocation familiales et d'assurance vieillesse? N'était-il pas plus convenable de confier à des conseils d'administration élargis une situation budgétaire assainie?

Telles sont les questions que se posent les assurés sociaux inquiets du devenir de leur système de protection sociale.

Les législateurs que nous sommes se posent trois questions essentielles à propos du texte que le Gouvernement nous soumet.

Première question: pourquoi revenir à une composition des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale qui a déjà échoué dans le passé?

Deuxième question: pourquoi imposer aux assurés sociaux le monopole syndical pour désigner leurs représentants aux conseils d'administration?

Troisième question: pourquoi accroître les dépenses et donc aggraver le déficit de la sécurité sociale avant d'assainir sa situation financière?

Les ordonnances de 1967 avaient pour but de remédier aux inconvénients constatés dans le système mis en place en 1946, qui prévoyait une répartition des sièges au conseil d'administration de la caisse nationale de sécurité sociale entre les représentants des salariés et les représentants des employeurs selon les pourcentages suivants: 75 p. 100 pour les premiers et 25 p. 100 pour les seconds.

Pour quelles raisons nos prédécesseurs ont-ils modifié ce système et ont-ils préféré une répartition paritaire, c'est-à-dire 50 p. 100 de représentants des salariés et 50 p. 100 de représentants des employeurs?

La première raison provient d'un constat d'échec. La situation financière de la sécurité sociale en 1967 était désastreuse. La surenchère entre certains syndicats était telle que la gestion de la caisse nationale était devenue impossible. L'autorité de tutelle, c'est-à-dire l'Etat, était obligée d'intervenir en permanence.

Cela veut dire que revenir au système précédent tel que le Gouvernement nous le propose, c'est en quelque sorte revenir à une situation d'échec. Alors le Gouvernement et sa majorité nous disent: « Il faut à la sécurité sociale une administration plus démocratique. » Nous ne voyons pas en quoi le fait d'accorder 50 p. 100 des sièges aux représentants des assurés est antidémocratique. Nous ne voyons surtout pas en quoi les organismes de sécurité sociale seraient mieux gérés avec un système qui se veut plus démocratique mais qui, malheureusement, dans le passé, a fait faillite.

Mais allons plus loin et posons-nous une autre question: est-il normal que les employeurs détiennent la moitié des sièges dans ces conseils d'administration? Nous serions en droit de le

penser si ceux-ci ne participaient pas ou participaient peu au financement de la sécurité sociale. Il faut quand même rappeler que les entreprises financent 73 p. 100 de notre régime de protection sociale.

Alors, messieurs, vous nous répondez que les cotisations sociales sont, en fait, un salaire différé et que les assurés doivent être les principaux acteurs de la gestion de ces fonds. Vous savez très bien, mes chers collègues, que nous ne pouvons pas considérer les cotisations comme un salaire différé. Je vais vous en donner trois exemples. Ce n'est pas un salaire différé pour le célibataire ou le couple sans enfant qui ne toucheront jamais de prestations familiales. Ce n'est pas un salaire différé pour l'assuré qui n'est jamais ou que très rarement malade et qui ne touchera pas de prestations d'assurance maladie ou n'en touchera que peu. Ce n'est pas un salaire différé pour le célibataire qui aura le malheur de décéder brutalement avant de pouvoir prendre sa retraite et qui ne touchera pas de pension.

Les cotisations ne peuvent pas non plus être considérées comme un salaire différé alors que, nous le savons, l'Etat par des subventions et les automobilistes par une cotisation spécifique participent au financement de la sécurité sociale.

La thèse en question est donc déjà indéfendable et elle deviendra de plus en plus insoutenable lorsque le Gouvernement nous proposera une fiscalisation de certains risques comme l'appellait de ses vœux l'actuel Président de la République le 10 octobre 1967.

Il y a eu une seconde raison pour laquelle le Gouvernement de l'époque a modifié la composition des conseils d'administration de la sécurité sociale, mais celle-là était basée sur un constat de réussite. En effet, le choix du « paritarisme » n'a pas été fait à l'aveuglette, de façon utopique ou manichéenne, mais tout simplement parce que c'était un système qui avait fait ses preuves pour la gestion des régimes complémentaires de retraite et pour celle du régime d'indemnisation du chômage.

Il faut se rappeler que les régimes établis par les conventions de 1947-1948 et par la convention de 1958 sont tous gérés par les représentants des travailleurs et des employeurs désignés en nombre égal par leurs organisations professionnelles les plus représentatives. Cette structure est-elle condamnée par les bénéficiaires? Non, bien au contraire, ces derniers ont maintes fois exprimé leur opposition formelle, je dis bien « formelle », à toute modification de cette formule qui donne entière satisfaction.

Les cotisations de retraites complémentaires et d'assurance chômage ne seraient pas, selon votre définition, monsieur le ministre, des salaires différés alors que les autres cotisations le seraient. Etes-vous capable d'aller expliquer la différence aux travailleurs? Cela voudrait-il dire que certaines cotisations ont ou non un caractère de salaire différé en fonction des intérêts ou des luttes que certains syndicats souhaitent mener?

Non, tout cela n'est pas sérieux, et le Gouvernement ne résout rien en voulant changer le nombre de joueurs sans changer les règles du jeu; nous y reviendrons tout à l'heure.

La deuxième question que je posais il y a un instant était celle-ci: pourquoi obliger les assurés sociaux à passer par la monopolisation des syndicats pour être représentés aux conseils d'administration des caisses de sécurité sociale?

Il faut reconnaître, en toute objectivité et en toute honnêteté, qu'il s'agit là d'un problème qui n'a jamais pu être résolu de façon satisfaisante aussi bien en 1945 qu'en 1967 et qu'aujourd'hui. Il n'est en effet pas normal de médialiser l'expression des assurés sociaux par l'intermédiaire des syndicats, et cela pour deux raisons essentielles.

La première tient au fait que de 20 à 25 p. 100 seulement des salariés français sont syndiqués. Il est donc inacceptable de forcer les travailleurs non syndiqués à voter pour des représentants dans lesquels ils pourraient ne pas se reconnaître. C'est un peu le système des candidatures de service ou des candidatures imposées par les syndicats. Il aurait été plus démocratique, puisque le texte se gargarise de démocratie, d'élargir les possibilités de candidatures comme aux élections prud'homales.

La deuxième raison rejoint la première et, à mes yeux, l'aggrave dans la mesure où le système proposé va obliger des personnes non salariées, cette fois-ci, comme les travailleurs indépendants ou les retraités, à voter pour des représentants avec lesquels elles n'ont peut-être jamais eu aucun lien ou aucune relation. C'est comme si l'on obligeait, monsieur le ministre,

les écologistes à voter pour les représentants des quatre grandes formations politiques françaises sous prétexte qu'elles sont les plus représentatives.

Non, une fois de plus, l'objectif ne me paraît pas clair, ou plutôt il me semble trop clair. Nous avons le sentiment, monsieur le ministre, que le Gouvernement veut donner à certains syndicats une espèce de monopole de la représentativité, que ce soit dans l'entreprise ou dans les organismes de sécurité sociale. C'est, bien sûr, à nos yeux, peut-être une manière de lâcher du lest afin de faire passer les pilules du rétablissement de la cotisation d'assurance maladie de 1 p. 100, du blocage des salaires et des allocations familiales depuis le 1^{er} juillet, de l'instauration de l'assurance chômage pour les fonctionnaires, de l'octroi d'aides aux entreprises, et j'en passe !

Mais certains syndicalistes ne sont pas dupes et en veulent plus.

Monsieur le ministre, à force de jouer les apprentis sorciers on se retrouve un jour à la table du conseil des ministres à côté de M. Krasucki déguisé en grand-mère. (Sourires.)

M. René Rieubon. C'est ridicule !

M. Etienne Pinte. Enfin, les représentants des assurés seront élus et non plus désignés. On pourrait discuter à l'infini des avantages et des inconvénients des élections dans ce genre de système.

Il est évident, et je vous l'accorde, que l'élection est certainement le système le plus démocratique ; à une seule condition, c'est qu'il y ait liberté de présentation des candidats dès le premier tour. Ce n'est pas le cas ; le système n'est donc pas, contrairement à ce que vous nous avez dit tout à l'heure, parfaitement démocratique.

De surcroît, la représentation proportionnelle va attiser les rivalités entre les syndicats. La consultation électorale va prendre, comme avant 1967, un caractère quasi politique, alors qu'en réalité il s'agit de choisir, avant tout, des administrateurs.

La désignation par les organisations représentatives des salariés, des employeurs ou des associations n'est pas plus démocratique, je le conçois et je vous le concède. Elle avait la faveur, en 1945, de nos collègues communistes. Elle a en tout cas un seul avantage, celui de ne rien coûter à la sécurité sociale, donc aux assurés sociaux.

Mais si le Gouvernement préfère un système qui n'est pas parfaitement démocratique et qui, de surcroît, est coûteux pour donner l'illusion du pouvoir à ceux qui sont déçus de le voir aller d'échec et échec, nous ne pouvons que lui laisser la responsabilité de son texte.

Enfin, troisième question que j'ai posée tout à l'heure : pourquoi accroître les dépenses et donc aggraver le déficit de la sécurité sociale avant d'assainir sa situation financière ?

Le Gouvernement de 1967, monsieur le ministre, a eu au moins l'honnêteté d'assainir la situation financière de la sécurité sociale avant de la remettre entre les mains des nouveaux membres des conseils d'administration. Faut-il rappeler la création de la cotisation additionnelle de 3 p. 100 que versent les compagnies d'assurance ? Faut-il rappeler la subvention de l'Etat, de 3 milliards de francs, pour éponger le déficit de la sécurité sociale à l'époque ? Faut-il rappeler la prise en charge par l'Etat de certaines charges supportées jusqu'alors par la sécurité sociale ?

Qu'en est-il aujourd'hui de la situation financière de la sécurité sociale ? Eh bien ! malheureusement, nous le regrettons, cette situation s'est considérablement dégradée puisqu'en un an, c'est-à-dire du 31 mars 1981 jusqu'au 31 mars 1982, la trésorerie de la sécurité sociale est passée d'un excédent de plus de 12 milliards de francs à un déficit de plus de deux milliards. La situation financière, elle, va être déficitaire d'au moins douze milliards de francs alors qu'elle était excédentaire de plus de 10 milliards en 1980.

Enfin, les dépenses de santé des Français, qui avaient été maîtrisées, monsieur le ministre, aux alentours de 16 p. 100 en mars 1981, avoisinent les 20 p. 100 en mars de cette année.

Nous avons le sentiment qu'au lieu, donc, de s'attaquer au problème crucial de savoir si les Français, assurés sociaux, seront remboursés, demain, de leurs frais de maladie ou toucheront leurs prestations familiales ou de vieillesse, on amuse la galerie en proposant une modification de la composition des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale. Au

lieu d'éponger le déficit, on va offrir aux nouveaux membres des conseils d'administration le cadeau empoisonné d'une institution qui, depuis un an, est en faillite.

M. Pierre Zarka. Depuis vingt-cinq ans !

M. Etienne Pinte. Et si encore votre réforme ne coûtait rien !

Mais, ainsi que je viens de l'indiquer, elle va grèver le budget de la sécurité sociale d'une charge supplémentaire, d'au moins 350 millions de francs, selon les estimations de votre prédécesseur immédiat.

Mais, je le reconnais très volontiers, cela n'avait pas d'importance pour celle qui avait déclaré ne pas vouloir être le ministre des comptes...

Pourtant la sécurité sociale est aussi — vous l'avez reconnu tout à l'heure — une affaire de comptes, sinon la protection sociale se réduirait à un leurre. Vous le savez si bien que vous avez enterré, en tout cas pour le moment, et je le regrette pour votre voisine, madame la secrétaire d'Etat chargée de la famille, le projet de loi sur la réforme des prestations familiales, parce qu'il coûte trop cher.

Alors, monsieur le ministre, avant de nous proposer une réforme, très loin d'être parfaite, coûteuse et qui va perturber la gestion des caisses, proposez-nous un plan de redressement de la sécurité sociale !

A cet égard, je formulerai trois propositions.

Ce plan de redressement pourrait être fondé sur un retour à la maîtrise des dépenses, comme avait su le faire l'un de vos prédécesseurs, M. Barrot.

Il devrait être accompagné d'un élargissement de la solidarité à des catégories relativement privilégiées ou protégées, afin d'accroître les ressources de la sécurité sociale.

Enfin, peut-être serait-il aussi opportun de reconsidérer la justification du remboursement de certaines prestations, afin de réaliser des économies.

En conclusion, je constate que les vrais problèmes, une fois de plus, ne sont pas abordés par les pouvoirs publics, en particulier par le Gouvernement actuel.

Comme M. Auroux, avec ses projets sur les droits des travailleurs, vous nous donnez le sentiment que vous cachez aux Français votre incapacité à gérer l'économie de notre pays. On suscite des forums, on met des freins à l'initiative, on dépense sans compter puisque, paraît-il, c'est la nouvelle idéologie.

Mais que fera-t-on quand il n'y aura plus d'entreprise, donc plus de travail, partant lorsqu'il n'y aura plus d'argent ?

Les vrais problèmes sont d'abord d'ordre financier : il s'agit de colmater la voie d'eau, comme l'a écrit quelqu'un que vous connaissez bien, M. Jean-Jacques Dupeyroux. Ils sont ensuite d'ordre structurel ; veut-on oui ou non confier de réelles compétences aux conseils d'administration des caisses, c'est-à-dire de véritables responsabilités financières aux élus ? Aussi bien avant 1967 qu'après, l'autorité de tutelle, seule responsable de l'équilibre financier, est intervenue en permanence sous forme de veto ou de réglementations.

Tout à l'heure, monsieur le ministre, vous avez déclaré que 1967 avait été un espoir déçu, que la démocratie avait été mutilée. Selon notre rapporteur, M. Guyard, les salaires ne sont pas moins bien gérés par les salariés que par les chefs d'entreprise : nous n'avons jamais prétendu le contraire ! Quant à M. Sapin, il nous conseillait de ne pas confondre démocratie et finances. Je vais laisser encore à un auteur que vous connaissez bien toujours le même, Jean-Jacques Dupeyroux, le soin de conclure à propos du système sur lequel vous souhaitez revenir. Il écrivait, en 1937 : « Vint rapidement, hélas, le temps des désillusions : la générosité, les espoirs de 1945 s'avèrent, en effet largement irréalisables. »

Alors, monsieur le ministre je vous pose la question : n'avez-vous pas le sentiment d'avoir été nommé à ce poste pour être en quelque sorte, le pompier de la sécurité sociale ?

Non, monsieur le ministre, j'ai le regret de vous l'annoncer, nous ne pourrions pas voter un texte qui, malheureusement, après bien d'autres, risque d'accélérer le processus de dégradation des rapports sociaux, du système de protection sociale des Français et de notre économie nationale. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

— 3 —

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. Pierre Bèregovoy, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Monsieur le président, j'ai sollicité, en effet, de votre bienveillance, la possibilité de renvoyer la suite de la discussion à une prochaine séance.

En effet, je ne connaissais pas encore très bien l'horaire de cette assemblée quand j'ai accepté de participer maintenant à une émission de radio. Je vais donc devoir quitter l'hémicycle ; mais je suis prêt à reprendre cette discussion générale dans la soirée, à l'heure qui conviendra à l'Assemblée.

M. le président. Je prends acte de cette modification de l'ordre du jour prioritaire de la séance de ce soir.

Jusqu'à présent, seul le projet de loi relatif aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics était inscrit à l'ordre du jour. Ni l'Assemblée, ni la commission en particulier ne formuleront, j'imagine, d'objections contre ce changement, donc même tardif, de l'ordre de nos travaux.

L'Assemblée ajoutera à son ordre du jour de ce soir la suite de la discussion du projet de cet après-midi.

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. En conséquence, ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Discussion du projet de loi n° 895 relatif aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics (rapport n° 924 de M. Roger Rouquette, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 947 relatif à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale (rapport n° 986 de M. Jacques Guyard, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN.