

# JOURNAL

## *Le Parlement et le budget social de la Nation*

MICHEL MORIN

Dès le début de la V<sup>e</sup> République, la question de la participation du Parlement aux décisions sur les transferts sociaux a été posée. L'intervention parlementaire était à la fois nécessaire, et malaisée. Nécessaire parce que la « représentation nationale » ne pouvait être tenue à l'écart de choix financiers portant sur une masse de recettes et de dépenses qui avoisina très vite le quart du produit intérieur brut et lui est devenue supérieure (900 milliards en 1983, soit 26,4 % du PIB). Malaisée, parce que les compétences du Parlement à l'égard de ce qui est appelé improprement le budget social — car les fonds publics n'y sont pas majoritaires —, ne peuvent être calquées sur celles que la Constitution lui confère pour le vote du budget de l'Etat. Le caractère *évaluatif* de la majeure partie des dépenses sociales, l'*autonomie* des institutions de protection sociale dans leur domaine de compétences propres, rendaient encore plus complexes les modalités d'un éventuel acte d'autorisation parlementaire. Il n'est donc pas surprenant qu'un problème si difficile ait suscité de multiples tentatives, jamais entièrement abouties, de solution, en vue d'instituer au profit du Parlement, un droit d'information, de contrôle ou même de décision.

### *Des textes peu ou mal appliqués*

1) L'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi des finances pour 1959 fait obligation au Gouvernement (art. 164.1.6) de fournir au Parlement divers tableaux faisant ressortir les diverses prestations dont l'ensemble constitue le budget social de la Nation.

2) A la fin des années 60, à mesure que les perspectives de financement de la protection sociale s'assombrissent, la demande d'information et de contrôle se fait plus insistante.

En juillet 1968, lors du débat sur un projet de loi portant ratification

de certaines des ordonnances de 1967, relatives à la Sécurité sociale, M. Joseph Fontanet fit adopter un amendement ainsi rédigé : « Le Parlement sera saisi, chaque année, lors de sa première session ordinaire, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente.

« Le rapport devra, le cas échéant, préciser les compensations à établir et les mesures à prendre de façon à ce que l'évolution ultérieure s'insère dans le cadre défini par le Plan pour ce qui concerne tant chacune des grandes catégories de prestations sociales que les équilibres généraux économiques et financiers. »

A part le dépôt d'un rapport au Sénat en 1972, l'amendement Fontanet ne connut aucune application.

3) Issue de deux propositions de loi du groupe RPR, l'article 2 de la loi de finances pour 1980 dispose : « Dans le cadre des dispositions constitutionnelles, organiques et législatives en vigueur, le Parlement se prononce chaque année sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation pour l'exercice en cours et ce à partir de 1980. »

Cet article resta lui aussi lettre morte. La seule disposition qui eut une application effective résulta d'une initiative gouvernementale. En même temps qu'elle posait le principe de la généralisation de la Sécurité sociale et de l'harmonisation des régimes, la loi du 24 décembre 1974 prévoyait la présentation au Parlement de trois documents récapitulant l'« effort social » de la Nation. Ce texte abrogeait expressément l'ordonnance de 1958 en tant que celle-ci était relative au « budget social » de la Nation. Mais pour l'essentiel, *l'effort social de la Nation* a le même champ que le *budget social*. Au total, avant 1981, on s'accordait à penser que les moyens d'information et de contrôle du Parlement sur les transferts sociaux restaient encore trop *fragmentaires, indirects et irréguliers*. Les informations transmises sont trop sèches, les comptes et les chiffres ne sont pas assez explicatifs ni situés dans leur contexte. Le débat est indirect. C'est à l'occasion du débat budgétaire ou des lois à portée financière relative à la protection sociale que la situation financière des régimes est évoquée, c'est-à-dire par raccroc.

### *La promesse ambiguë*

Le 8 juillet 1981, M. Pierre Mauroy, nouveau Premier ministre, présente sa première déclaration de politique générale à la nouvelle Assemblée nationale. Parmi d'autres mesures visant à restituer ses compétences à l'institution parlementaire, il annonce : « Chaque année, le Parlement débattrà de la progression des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale. »

Au cours de l'été 1981, lors des travaux préparatoires du VIII<sup>e</sup> Plan, cette intention est réaffirmée dans l'exposé des motifs du projet de loi portant plan intérimaire.

« Le Gouvernement mettra un terme à un interventionnisme excessif

de l'Etat dans la gestion des régimes. En revanche, la puissance publique doit mieux assurer son rôle de garant des grands équilibres économiques nationaux. La place prise par les transferts sociaux para-publics justifie que, chaque année, l'ensemble du budget social de la Nation fasse l'objet d'une présentation au Parlement à la fin de la session de printemps. »

Ce texte en fait était partiellement en retrait sur la déclaration du 8 juillet. Il reprenait la substance de l'article 2 de la loi de finances pour 1980. Encore l'édulcorait-il en mentionnant une *présentation* du document, au lieu de dire que le Parlement *se prononce* sur lui. Sur un autre point, il le précisait en indiquant que la présentation a lieu à la session de printemps.

Rien ne se passe en 1982. Le 6 avril 1983, devant l'Assemblée nationale, M. Pierre Mauroy relance les dés : « Désormais, les représentants de la Nation examineront chaque année l'évolution des dépenses et des recettes des différents régimes, au vu d'un rapport.

« Chaque année, en fonction des prévisions disponibles, les parlementaires discuteront au cours de la session de printemps, c'est-à-dire avant le vote du budget, de la contribution de l'Etat aux régimes sociaux. Ils le feront en tenant compte des mesures sociales adoptées dont beaucoup relèvent du législateur. Chacun comprend que les gestionnaires des régimes devront assumer, de leur côté, leurs responsabilités en prévoyant les économies et les recettes nécessaires au maintien de l'équilibre. »

Ce qui était clair dans cette déclaration, c'est qu'un débat d'orientation aurait lieu chaque année avant le vote du budget. La discussion prendrait pour base un rapport. C'était, quinze ans après, la reprise, dans un contexte très différent, de l'esprit de l'amendement Fontanet. Pour le reste, on pouvait se poser au moins deux questions :

- Le débat promis donnerait-il lieu à un vote ? Les termes employés par le Premier ministre « examiner, débattre » n'imposaient pas une réponse *affirmative* (une négative non plus).
- Si vote il y avait, pourrait-il avoir lieu sur un « rapport » dont la teneur législative était contestable ?

Le discours du Premier ministre faisait une large place à l'équivoque. M. Pierre Mauroy pouvait cependant s'appuyer sur un rapport rédigé à sa demande en février 1982 par le conseiller d'Etat Jean Méric, pour mettre en œuvre l'orientation du plan intérimaire. On verra que le Premier ministre en a peu retenu.

### *Ce que l'on pouvait faire*

Le rapport Méric a dressé un tableau très complet des possibilités ouvertes par les déclarations successives du Premier ministre, qui paraissent définir, dans une hypothèse maximale : un débat d'ensemble *annuel, portant sur des chiffres, sanctionné par un vote.*

Le rapport examine d'abord ce qui peut être fait dans le cadre des procédures existantes :

- 1) Le débat devrait avoir lieu à la session d'automne ; si du moins il portait sur les prévisions de l'année suivante, il pourrait être ouvert par une déclaration du ministre chargé des affaires sociales, faite au début de la discussion budgétaire, immédiatement après le discours du ministre du budget.
- 2) Cette déclaration s'appuierait sur un « rapport social » adopté par le Gouvernement, qui analyserait les résultats et proposerait quelques grandes options en ce qui concerne la part des prélèvements sociaux dans le produit intérieur brut, et la répartition des recettes et des dépenses entre les grandes fonctions qu'elles remplissent.
- 3) La sanction du débat interviendrait non pas immédiatement, mais selon une technique de vote différé dont la discussion du projet de loi de finances offre plusieurs exemples, lorsque l'on passerait au vote sur les crédits des concours de l'Etat à la Sécurité sociale, regroupés selon des modalités à déterminer.
- 4) Le cas échéant, un projet de loi annuel de financement prolongerait, en leur donnant une périodicité fixe, les plans de redressement actuels de la Sécurité sociale.

Si l'aménagement des procédures existantes ne permettait pas d'atteindre le but visé, il pourrait être recouru à des procédures nouvelles. Le rapport Méric envisage :

- 1) Le vote par le Parlement de l'autorisation de percevoir les cotisations et les taxes affectées prévues dans un état de prévision des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale.
- 2) Le vote sur une enveloppe de concours financiers comprenant la totalité des recettes prévues, et devant permettre la réalisation de l'équilibre financier global.

Enfin des procédures allant plus loin dans le sens de l'intervention du Parlement nécessiteraient la réforme de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances. Ce serait le cas s'il était décidé d'étendre la compétence législative à la fixation des éléments chiffrés des cotisations et des prestations des régimes de base (taux des cotisations, montant des prestations, indice de revalorisation des prestations), si l'on voulait intégrer les recettes et les dépenses de ces régimes dans le budget général, ou les rassembler dans un budget annexe des prestations sociales (BAPSO). Le rapport exposait d'ailleurs les objections qui pouvaient être adressées à la création d'un BAPSO. Sans doute pourrait-elle s'appuyer sur le précédent du BAPSA, qui constitue une dérogation à la règle de l'universalité budgétaire. Dans le cas du BAPSA la relative modestie des sommes concernées (6 % des dépenses à caractère définitif du budget général en 1983) rend admissible cette dérogation. Si un BAPSO était créé, ce serait une somme supérieure au budget de l'Etat qui serait soumise à une procédure dérogatoire.

*Un débat avec ou sans vote ?*

Nul n'attendait du Gouvernement qu'il tienne intégralement, dès juin 1983, la promesse faite en avril. Mais il était possible de progresser vers l'objectif en acceptant qu'un vote sanctionne le débat. Un vote n'aurait fait courir aucun risque au Gouvernement ; c'eût été également la meilleure façon de rompre avec la tradition de tant de discussions académiques parce que strictement consultatives, organisées sous les précédentes législatures sur de grands thèmes d'actualité. Il est vrai que, sur ce point, le rapport Méric n'était pas très encourageant. Il suggérait que le débat annoncé par le Premier ministre prît comme point de départ une « déclaration gouvernementale ». En recourant à un type de procédure déjà maintes fois utilisé, on serait dispensé de modifier ou de compléter les textes en vigueur. Mais il soulignait qu'une difficulté d'ordre constitutionnel risquait de se présenter si le gouvernement voulait faire approuver sa déclaration par un vote : « En effet, en dehors des déclarations prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution, qui tendent à ouvrir une procédure mettant en cause la responsabilité politique du Gouvernement, les déclarations de celui-ci ne peuvent avoir pour objet que d'informer le Parlement. Aucun vote n'est possible à cette occasion. »

La difficulté ne pourrait être surmontée que si le Gouvernement soumettait au Parlement un rapport et lui demandait de l'approuver par une loi. Comme le fit valoir le ministre chargé des relations avec le Parlement, la thèse était contestable, et négligeait un précédent très récent. Les 6 et 7 octobre 1981, l'Assemblée nationale a entendu une déclaration « de politique générale » du Premier ministre sur le « programme d'indépendance énergétique du Gouvernement ». A l'issue de sa déclaration, le Premier ministre conformément à l'article 49, alinéa 1 de la Constitution, a engagé la responsabilité de son Gouvernement. L'Assemblée nationale approuva les options énergétiques qui lui furent présentées, par 328 voix contre 157. La constitutionnalité de cette procédure fut contestée par M. Jean Foyer. Il rappela qu'il existait deux sortes de déclarations du Gouvernement : « Les déclarations de politique générale prévues à l'article 152 (du règlement de l'AN) sur lesquelles le Gouvernement peut engager sa responsabilité en application de l'article 49.1 de la Constitution, et les déclarations régies par l'article 132, qui peuvent porter sur un objet spécial, mais à propos desquelles l'engagement de responsabilité n'est pas possible » (*JOAN*, 2<sup>e</sup> séance du 7 octobre 1981, p. 1573-1574).

M. Foyer reprochait au Gouvernement d'avoir mêlé les genres en utilisant la procédure de la déclaration dite de politique générale pour faire approuver une politique sectorielle, celle de l'énergie. Il critiqua donc un « détournement de procédure constitutionnelle », au reste non sanctionnable par le Conseil constitutionnel puisqu'il ne s'agissait pas d'une loi. Les options énergétiques du Gouvernement se résumant à la suppression de trois tranches nucléaires, la seule procédure convenable eût été l'adop-

tion d'une loi de finances rectificative modifiant les autorisations de programmes déjà votées.

On pouvait faire remarquer également que le Sénat, en octobre 1981, ne fut consulté, ni par la voie de l'article 49.4, qui eût été périlleuse pour le Gouvernement, ni par aucune autre voie, de sorte que la « nouvelle politique énergétique » ne fut pas soumise à l'ensemble du Parlement.

Mais il n'existe, en matière d'engagement de responsabilité, aucune obligation de symétrie. Le Gouvernement aurait pu demander un vote. Pourtant, il ne l'a pas fait, réduisant d'avance la portée de l'expérience engagée.

### *La déception*

La séance du 23 juin 1983, dont l'ordre du jour était intitulé officiellement « déclaration du Gouvernement sur le budget social de la nation et débat sur cette déclaration », a innové sur deux points :

- 1) Le débat a été précédé par le dépôt d'un *Livre Blanc sur la protection sociale*, publié par le ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale. Ce document a été présenté comme un « rapport » (introduction, p. 4) manifestement pour reprendre le terme utilisé par le Premier ministre le 6 avril 1983.
- 2) Deux jours avant le débat, le ministre des affaires sociales a présenté les conclusions du *Livre Blanc* à la Commission des Finances et à la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée, qui ont tenu à cette occasion une réunion commune.

Il est donc incontestable que la séance du 24 juin a été mieux préparée que les débats analogues dans le passé. A l'inverse, plusieurs facteurs ont minoré la portée de cette première :

- 1) Le choix de la session de printemps, conforme à l'annonce du Premier ministre, excluait, *a priori* que le Parlement eût à prendre une décision. Le rapport Méric ne l'avait pas dissimulé : « Il apparaît malaisé d'engager le débat dès le printemps sur des prévisions concernant l'année suivante. Ce sont seulement les prévisions concernant l'année en cours qui pourraient faire l'objet d'une discussion à cette session-là. Une telle discussion aurait beaucoup moins d'intérêt pour les parlementaires et elle ne permettrait pas en tout cas de préparer les choix budgétaires. C'est donc à la session d'automne que le débat envisagé trouverait le mieux sa place. »
- 2) Le *Livre Blanc* (90 p.) a été tardivement diffusé et n'a donc pu jouer le rôle qui lui était assigné de support de la discussion.
- 3) Le débat n'a pas comporté la sanction du vote, ce qui n'a pas été étranger au faible intérêt qu'il a suscité chez les députés. On a vu qu'un vote était possible : le Gouvernement n'avait à consulter que l'opportunité politique pour en décider. Tout dépendait de ce qu'il avait à offrir. Un vote était souhaitable, ne serait-ce que pour rompre

avec la tradition des débats académiques de naguère, s'il avait des décisions précises à annoncer. La simple déclaration non suivie de vote s'imposait dès lors que le Gouvernement n'avait pas encore arrêté ses choix. Le *Livre Blanc*, alliage de déclarations de principe et d'expectative ne contenait aucune orientation précise que les députés auraient pu ratifier.

- 4) Étant admis que ce premier débat était voué, au mieux, à un caractère expérimental et déclaratoire, on aurait pu en attendre cependant que des engagements y soient pris pour la suite. Plusieurs intervenants y ont incité le ministre des affaires sociales, par exemple M. Christian Goux, au nom de la Commission des Finances : « Peut-être faut-il envisager de créer un budget annexe des prestations sociales... En tout état de cause, le Parlement devrait se prononcer sur l'ensemble des prélèvements fiscaux destinés à financer la Sécurité sociale et sur l'ensemble des dépenses de protection sociale de l'État. »

Ces revendications furent exposées avec modération, presque timidité, par la majorité. Quelques opposants critiquèrent « l'effritement d'une grande ambition ».

Peu pressé par ses interlocuteurs, le ministre des affaires sociales était cependant comptable des engagements du Gouvernement. Il n'en confirma aucun. « Il n'est pas possible, pour des raisons constitutionnelles, de fondre le budget ordinaire et le budget social... A défaut pour le Parlement de voter un budget social, il serait juste qu'il puisse porter un jugement sur l'ensemble des ressources. »

Toutes perspectives d'un droit de décision conféré au Parlement étant écartée, le grand débat tourna à la promesse, d'ailleurs formulée sans vigueur ni annonce d'un calendrier, d'améliorer la présentation des documents budgétaires en regroupant le concours de l'État aux régimes sociaux dans un même ensemble budgétaire.

Le ministre pouvait donc, sans risque, feindre de s'abriter derrière la décision des parlementaires : « Faudra-t-il que le Parlement vote ? — Aux parlementaires de le dire. » « L'année prochaine, il faudra trouver comment conclure le débat et à quel moment l'engager. » C'était avouer que tout restait à faire, et sous-entendre que le débat avait peu apporté.

La discussion du budget de la Sécurité sociale pour 1984, en novembre 1983, a confirmé la déception. Le rapporteur de la Commission des Finances a déploré que le Gouvernement ne lui ait pas soumis l'état prévisionnel des recettes et dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale pour 1984 avant l'examen du projet en séance publique. La Commission des Affaires sociales demande que dans le projet de loi de finances pour 1985 les concours de l'État aux régimes de Sécurité sociale soient regroupés dans un fascicule budgétaire unique. « Votre rapporteur ne peut conclure sans souligner le caractère de plus en plus artificiel de l'examen du budget de la Sécurité sociale en raison de la mauvaise information du Parlement. »

« Cette situation est d'autant plus étonnante que l'année avait bien commencé à cet égard avec la discussion du budget social et la présentation d'un *Livre Blanc sur la protection sociale* de grande qualité. »

\* \* \*

Le débat du 23 juin 1983, carrefour de bonnes intentions et d'ambiguïtés, a été un échec. Pouvait-il en être autrement ? Le rapport Méric l'avait prévu, et d'avance en prenait assez facilement son parti : « Cependant, la montagne risque encore une fois d'accoucher d'une souris, en raison des pesanteurs diverses et des contraintes juridiques. Peut-être vaut-il mieux qu'il en soit ainsi, car, vu la gravité de l'enjeu, il importe d'agir prudemment et par étapes » (rapport Méric, p. 42).

Plutôt qu'un reniement, on a assisté à l'enlisement d'une promesse. Peut-on d'ailleurs parler de promesse, quand celle-ci est présentée en termes équivoques, sur la portée desquels celui qui la formule est peut-être le premier à se leurrer ? Que voulait dire « Le Parlement se prononcera sur... ». Au surplus, il est rare qu'une idée simple soit en même temps une idée claire. L'affaire illustre en tout cas, une fois de plus, la difficulté à prendre corps d'un projet politique qui avait fait de la « revalorisation du Parlement » un de ses principaux objectifs. « On s'étonnera un jour, a dit le 23 juin M. Pierre Joxe, président du groupe socialiste, que le Parlement ait dû attendre 1983 pour se saisir du budget social. » Malheureusement, l'échéance est reportée.