

N° 191

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1992.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à améliorer l'information du Parlement sur les comptes et la situation financière des régimes obligatoires de sécurité sociale,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

*(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

---

Sécurité sociale.

## **EXPOSE DES MOTIFS**

**Mesdames, Messieurs,**

**La résolution des multiples problèmes auxquels se trouve aujourd'hui confronté notre système de protection sociale ne pourra être effective que si elle s'accompagne d'une véritable prise de conscience, par la Nation, de leur nécessité et de leur utilité.**

**Il paraît donc indispensable de définir dès aujourd'hui les outils et les procédures permettant aux citoyens de disposer, notamment par l'intermédiaire de leurs représentants élus, d'une vision d'ensemble, fiable et cohérente, de la situation financière des régimes obligatoires de sécurité sociale.**

**La réalisation de cet objectif passe prioritairement par :**

**- la création d'un organisme spécifique incarnant l'unité de la Sécurité sociale ;**

**- la définition d'un mécanisme solennel de vérification annuelle de l'adéquation de l'évolution de la Sécurité sociale à son environnement.**

## **I - LA CREATION D'UN ORGANISME SPECIFIQUE INCARNANT L'UNITE DE LA SECURITE SOCIALE**

En 1987, le comité des sages, constitué dans le cadre des Etats généraux de la sécurité sociale, avait constaté la nécessité de doter celle-ci d'un "Conseil national" symbolisant son unité (1). Cette proposition a conservé toute sa pertinence, et paraît même confortée par les récentes conclusions de la mission Cottave (2) visant à la création d'un "observatoire général des retraites".

### **Le Conseil national de la sécurité sociale :**

1. serait ainsi composé d'un petit nombre de personnalités dont le mode de désignation, le statut et les moyens de travail garantiraient l'indépendance. On pourrait à cet égard envisager un Conseil national de 12 membres désignés, par tiers, par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale.

2. exercerait principalement un rôle d'expertise et de conseil indépendant s'incarnant notamment dans les missions suivantes :

- conseiller les Pouvoirs publics dans l'orientation générale de la politique de la sécurité sociale en fonction de l'évolution démographique, économique et sociale ;

- constituer un observatoire objectif de la protection sociale à l'étranger, et notamment dans la Communauté européenne, à l'effet d'établir, à partir de sources multiples, une base de comparaison solide, détaillée par branches, de la situation française et de la faire connaître aux responsables politiques et aux acteurs socio-économiques ;

- proposer, le cas échéant, après expertise, des mécanismes incitant à une gestion plus active du risque maladie par les différents organismes de base grâce à une procédure d'allocation des ressources encourageant les efforts de rationalisation de la dépense ;

*1. Cette unité doit être entendue ici au sens conceptuel et comptable, et non dans une acception administrative ou organisationnelle.*

*2. Rapport de la mission sur les retraites présidée par M. Cottave - décembre 1991*

- veiller à l'harmonisation des efforts contributifs demandés aux ressortissants des différents régimes de base selon le principe : à prestations égales, cotisations égales ;

- s'assurer de l'exacte application des mécanismes de compensation existant entre les divers régimes ;

- contribuer à une plus grande efficacité de la gestion des organismes de sécurité sociale de base en assurant, dans des conditions d'objectivité reconnue, la publicité de leurs principaux indicateurs de gestion et des taux de leurs cotisations de gestion administrative et d'action sanitaire et sociale.

## **II - LA DÉFINITION D'UN MÉCANISME SOLENNEL DE VÉRIFICATION ANNUELLE DE L'ADÉQUATION DE L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À SON ENVIRONNEMENT**

La connaissance, par la Nation, de la situation financière de la Sécurité sociale et de l'équilibre général des comptes sociaux se heurte aujourd'hui à certaines limites qu'il convient de dépasser.

### **A. DES LIMITES À LA TRANSPARENCE DES COMPTES SOCIAUX...**

1. S'agissant tout d'abord de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, l'irrégularité du calendrier de ses deux réunions annuelles a pour principale conséquence de dissocier à l'excès la présentation des prévisions relatives aux recettes des régimes sociaux de la présentation des hypothèses établies par la Commission des comptes de la Nation quant à l'évolution de la masse salariale.

2. En ce qui concerne par ailleurs le Parlement, celui-ci ne dispose que d'une information encore parcellaire : la Représentation nationale n'est qu'imparfaitement informée de l'évolution de la protection sociale en dépit de l'ampleur des masses financières en jeu.

**En effet, ni les dispositions de la loi du 31 juillet 1968 (loi de ratification des ordonnances de 1967) prévoyant le dépôt, lors de la première session ordinaire du Parlement, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente, ni la disposition de la loi de finances pour 1980 prévoyant un vote annuel sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation, ni l'article 135 de la loi de finances pour 1991 fixant le principe d'un rapport et d'un débat annuel sur les finances sociales n'ont été appliqués à ce jour.**

**Ainsi, depuis 1958, seules ont connu une application effective les dispositions :**

**- de la loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les français, invitant le Gouvernement à fournir au Parlement des éléments statistiques mettant en évidence l'effort social de la Nation au cours des trois années précédentes ;**

**- du décret du 22 mars 1979 portant création d'une Commission des comptes de la sécurité sociale, à laquelle participent huit parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs), et appelée à rendre un rapport bi-annuel sur les comptes des régimes obligatoires de sécurité sociale.**

**Cette limitation des pouvoirs et des capacités d'investigation des assemblées parlementaires dans le domaine social apparaît contraire à la fois :**

**- aux exigences de la démocratie, l'opinion publique ne pouvant s'exprimer à ce sujet par l'intermédiaire de ses représentants élus ;**

**- à la vocation fondamentale du Parlement, en l'empêchant de contrôler la gestion et l'affectation de recettes et de dépenses dont le montant est aujourd'hui supérieur à celui du budget de l'Etat.**

## **B. ...QUI DOIVENT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE DÉPASSÉES**

**Afin d'améliorer la connaissance, par la Nation, de la situation financière des régimes sociaux envisagés dans leur globalité, il convient de dépasser les limites existantes en définissant un mécanisme solennel de vérification annuelle de l'adéquation de l'évolution de la sécurité sociale à son environnement.**

Outre le Gouvernement et les administrations, qui conserveraient toutes leurs prérogatives en ce domaine (et, notamment, l'établissement des comptes prévisionnels des régimes sociaux), la mise en oeuvre de cette vérification et de cette évaluation annuelles des comptes sociaux pourrait être répartie entre trois acteurs privilégiés, à savoir :

1. La Cour des Comptes, chargée de transmettre au Parlement un rapport général sur la situation financière et la gestion de l'ensemble des régimes sociaux obligatoires pour l'avant-dernière année précédant celle prévue pour la transmission dudit rapport.

2. La Commission des comptes de la Sécurité sociale, analysant et expertisant les comptes définitifs ou prévisionnels des régimes sociaux obligatoires pour l'année précédente, l'année en cours, et l'année suivante.

3. Le Parlement, dont l'amélioration de l'information dans le domaine social pourrait principalement se traduire par l'instauration effective d'un débat annuel.

A cette occasion, la représentation nationale :

- prendrait connaissance, d'une part, du rapport transmis par la Cour des Comptes et, d'autre part, du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale sur la situation financière des régimes sociaux ;

- analyserait les solutions préconisées par le Conseil national de la sécurité sociale pour l'orientation générale de la politique de la Sécurité sociale en fonction de l'évolution démographique, économique et sociale ;

- apprécierait l'action menée par le Gouvernement dans le domaine social au cours de l'année écoulée et prendrait connaissance des mesures envisagées par celui-ci pour les douze prochains mois.

Cette procédure annuelle permettrait ainsi à la Nation de bénéficier, par l'intermédiaire de ses représentants élus, d'un ensemble exhaustif et cohérent d'informations relatives aux comptes et à la situation financière des régimes obligatoires de sécurité sociale.

\*

\* \* \*

Tel est, Mesdames, Messieurs, l'objet de la proposition de loi soumise à votre appréciation.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Après le dernier alinéa de l'article 7 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée relative à la Cour des comptes, il est ajouté un nouvel alinéa ainsi rédigé :

"Chaque année, la Cour des Comptes transmet au Parlement un rapport analysant, d'une part, les comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et regroupant, d'autre part, les avis émis par les comités départementaux d'examen des comptes de la Sécurité sociale (C.O.D.E.C), éventuellement complétés par les propres observations de la Cour aux autorités de tutelle. Les comptes et les avis visés au présent article sont ceux relatifs à l'avant-dernière année précédant celle prévue pour la transmission du rapport au Parlement."

### Art. 2.

Il est institué un Conseil national de la Sécurité sociale composé de douze membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil national de la Sécurité sociale se renouvelle par tiers tous les trois ans. Quatre des membres sont nommés par le Président de la République, quatre par le Président de l'Assemblée Nationale, quatre par le Président du Sénat.

Le Conseil national de la sécurité sociale est investi d'une mission générale d'expertise et de conseil indépendants en ce qui concerne l'adaptation des régimes obligatoires de Sécurité sociale à l'évolution de leur environnement économique et social. A cette fin, le Conseil :

- conseille les Pouvoirs publics dans l'orientation générale de la politique de la Sécurité sociale en fonction de l'évolution démographique, économique et sociale ;

- constitue un observatoire de la protection sociale à l'étranger, et notamment, dans la Communauté économique européenne, à l'effet d'établir, à partir de sources multiples, une base de comparaison objective de la situation française et de la faire connaître aux responsables politiques et aux acteurs socio-économiques ;

- propose, le cas échéant, après expertise, des mécanismes incitant à une gestion plus active du risque maladie par les différents organismes de base grâce à une procédure d'allocation des ressources encourageant les efforts de rationalisation de la dépense ;

- veille à l'harmonisation des efforts contributifs demandés aux ressortissants des divers régimes de base ;

- s'assure, d'une part, de la mise en oeuvre d'un cadre comptable permettant l'établissement des comptes consolidés de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale et, d'autre part, de l'exacte application des mécanismes de compensation existant entre les divers régimes ;

- contribue à une plus grande efficacité de la gestion des organismes de sécurité sociale en assurant, dans des conditions d'objectivité reconnue, la publicité de leurs principaux indicateurs de gestion et des taux de leurs cotisations de gestion administrative et d'action sanitaire et sociale ;

- adresse au Parlement un rapport annuel évaluant, d'une part, la situation générale des régimes obligatoires de sécurité sociale au regard de leur environnement démographique, économique et social et exposant, d'autre part, les mesures nécessaires afin de garantir ou de rétablir leur équilibre financier.

### Art. 3.

Le Parlement est saisi chaque année, au 30 septembre, des rapports suivants :

- le rapport annuel de la Cour des comptes visé à l'article premier de la présente loi ;

- le rapport annuel du Conseil national de la Sécurité sociale visé à l'article 2 de la présente loi ;



- un rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale, établi à partir des prévisions économiques les plus récentes de la Commission des comptes de la Nation, et présentant, d'une part, les comptes consolidés des régimes obligatoires de sécurité sociale pour l'année précédente et, d'autre part, leurs comptes prévisionnels pour l'année en cours et l'année suivante ;

- un rapport du Gouvernement dressant, d'une part, le bilan des mesures relatives à la Sécurité sociale qui ont été prises au cours de l'année écoulée et exposant, d'autre part, le programme d'action prévu en ce domaine pour les douze prochains mois.

Ces rapports font l'objet d'un débat.

#### Art. 4.

Un décret fixe les conditions d'application de la présente loi.