

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE ET PROPOSITION DE LOI LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Nouvelle lecture



Réunie le mercredi 15 septembre 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de M. Jean-Marie Vanlerenberghe (Union centriste – Pas-de-Calais) sur la proposition de loi organique (n° 826, 2020-2021) et la proposition de loi (n° 827, 2020-2021) relatives aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle a adopté les deux textes, en y apportant une série de modifications tendant à renforcer les pouvoirs du Parlement, tant dans le suivi de l'exécution des crédits votés que dans le contrôle des politiques de sécurité sociale.



Seize ans après l'adoption de la dernière loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), deux propositions de loi organique ont été déposées, au Sénat par M. Jean-Marie Vanlerenberghe, alors rapporteur général, en mars 2021, et à l'Assemblée nationale par M. Thomas Mesnier, député, rapporteur général, en mai 2021, visant toutes deux à **renouveler le cadre organique des LFSS**.

UN ACCROISSEMENT CONTINU DE L'IMPORTANCE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

552,4

milliards d'euros

c'est ce que représentaient les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale en 2021.

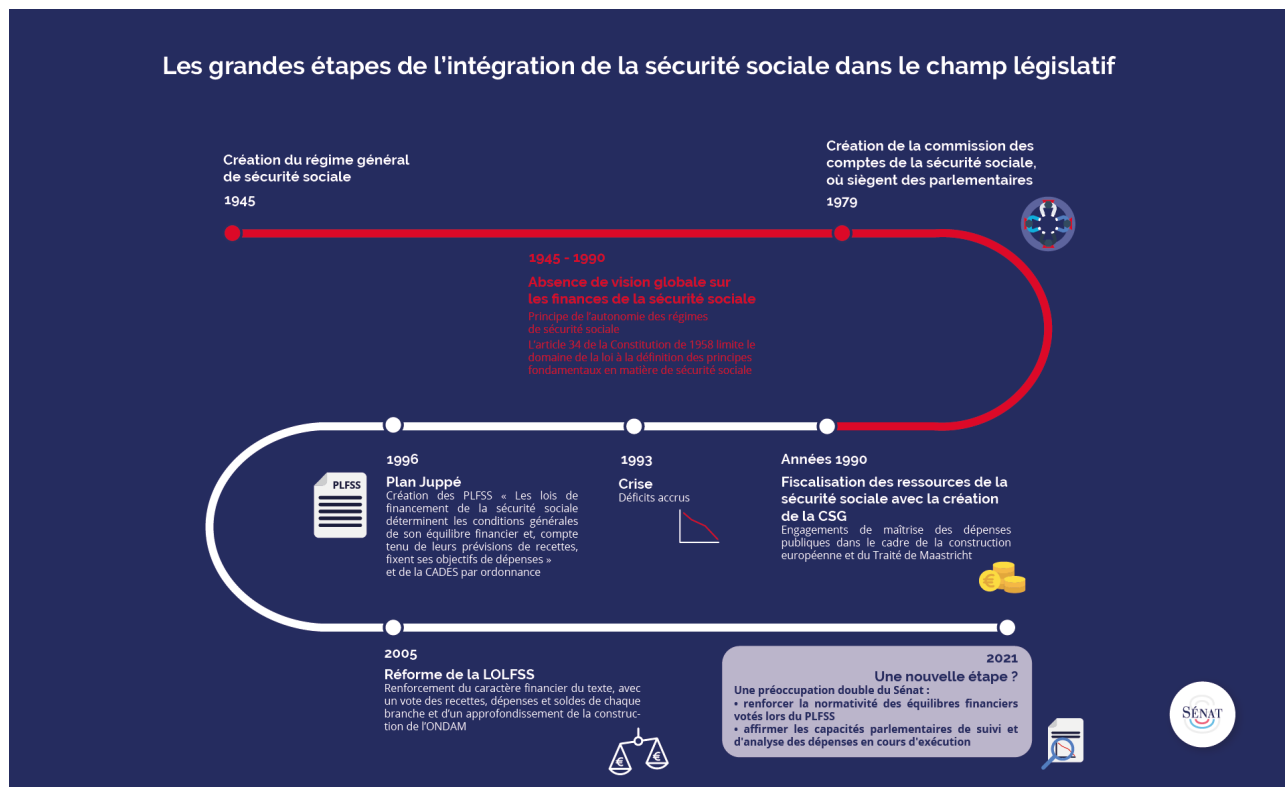


Depuis la création de la sécurité sociale, l'évolution des règles de gestion de certains régimes, les modalités de leur financement ou l'universalisation de certaines prestations ont renforcé le rôle des pouvoirs publics.

Dans le même temps, **l'augmentation des dépenses sociales** dans leur ensemble et les déséquilibres financiers persistants et parfois considérables ont progressivement rendu incontournable un **renforcement de l'intervention et du contrôle du Parlement**.



Depuis le « **plan Juppé** » en **1996** et la création des projets de loi de financement de la sécurité sociale, le contrôle parlementaire sur les comptes sociaux s'est accru. Le **poids aujourd'hui toujours plus prépondérant des dépenses sociales** au sein des administrations publiques, comme leur **rôle déterminant en matière de protection sanitaire et sociale et de réduction des inégalités**, mais aussi la **fiscalisation croissante de leur financement** appellent, à l'occasion de ce texte, à améliorer les modalités d'exercice des missions du Parlement en matière de sécurité sociale.



1. EFFECTUER UNE « MISE À JOUR » BIENVENUE D'UN CADRE ORGANIQUE DATANT DE 2005

A. DE NOUVEAUX ÉLÉMENTS D'INFORMATION NÉCESSAIRES

Le constat partagé par l'Assemblée nationale comme par le Sénat d'une information souvent insuffisante sur certaines sphères de la sécurité sociale a conduit les deux assemblées à proposer des modifications à l'article L.O. 111-4 relatif aux annexes aux lois de financement.

1. De nouvelles annexes à la loi de l'année sur des champs aujourd'hui non couverts

L'article 2 de la PPLO prévoit la remise de deux nouvelles annexes dédiées à des champs ne faisant pas aujourd'hui l'objet d'information particulière mais qui sont pour autant déterminants pour la sécurité sociale.

Ainsi, la commission a souscrit à la remise d'une **annexe relative à la situation financière des établissements de santé** et a souhaité en préciser l'objet en ayant une préoccupation particulière pour les établissements de santé du **service public hospitalier** et l'épineuse question de la **prise d'une partie de leur dette**.

La commission a également conservé l'annexe nouvelle dédiée aux **comptes des régimes complémentaires de retraite légalement obligatoires**, considérant que celle-ci serait de nature, sans intervenir dans la gestion des régimes, à donner au Parlement une vision globale sur l'ensemble du système de retraite obligatoire.

2. Un régime simplifié d'annexes pour les lois rectificative

Deux régimes d'annexes simplifiés sont prévus pour la loi d'approbation des comptes comme pour les lois rectificatives.

Ainsi, les informations annexées à la nouvelle loi d'approbation des comptes se bornent-elles à apporter l'ensemble des éléments nécessaires à l'évaluation des dépenses exécutées et à analyser les moyens et résultats des politiques menées au moyen notamment des « **rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale** » (REPSS).

Concernant les **projets de loi de financement rectificative**, le texte proposé, auquel la commission a souscrit, prévoit un **nombre limité d'annexes**. Celles-ci doivent ainsi **se concentrer sur les éléments strictement financiers** et les raisons des modifications apportées en cours d'années aux prévisions de recettes et objectifs de dépenses, qu'elles soient conjoncturelles ou le fait d'une volonté politique nouvelle.

3. Une amélioration souhaitée de la logique d'efficience

La commission a souhaité renforcer les annexes prévues au PLFSS de l'année par la création de « **programmes d'efficience des politiques sociales** » (PEPSS). Ces documents, supports d'un diagnostic de la situation sanitaire et social du pays, sont surtout chargés de **déterminer les objectifs assignés à chacune des branches et de déterminer les indicateurs** qui permettront leur suivi et leur évaluation au moment de la loi d'approbation. Il en va de même pour les documents relatifs aux moyens de fonctionnement et de gestion des caisses.

4. Des modifications de calendrier au bénéfice de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a souhaité fixer par la loi organique le dépôt du PLFSS de l'année au 1^{er} octobre, soit conjointement au dépôt du projet de loi de finances initiale. La proposition de loi ordinaire conjointe à l'examen de la PPLO tire les conséquences de ce dépôt revendiqué comme anticipé par rapport à la situation actuelle en prévoyant une saisine pour avis des caisses de sécurité sociale qui serait désormais réalisée après le dépôt à l'Assemblée nationale, quand cet avis est aujourd'hui disponible au moment du dépôt.

La commission s'est enfin montrée réservée sur l'inscription au rang organique du « printemps de l'évaluation ».

B. UN RENFORCEMENT DE LA LISIBILITÉ ET DE LA CRÉDIBILITÉ DES TEXTES FINANCIERS SOCIAUX

1. Une reproduction du « chaînage vertueux » des lois de finances

La proposition de loi, suivant une disposition également proposée par la PPLO sénatoriale, prévoit la présentation en juin de chaque année d'une **nouvelle « loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale » (LACSS)**.

Reproduisant le « chaînage vertueux » des lois de finances et le continuum entre la loi initiale et la loi de règlement, la LACSS permettra de **constater et d'analyser l'exercice clos de manière particulière**, quand cet examen est aujourd'hui rapidement évacué en première partie du PLFSS de l'année où les débats se concentrent naturellement sur les mesures des années à venir. Cette nouvelle loi apparaît d'autant plus nécessaire que les crédits votés en LFSS sont, pour beaucoup, des prestations d'assurances sociales par nature évaluatives.

2. Une meilleure application des principes budgétaires élémentaires

Alors que la construction des objectifs de dépenses et de leurs périmètres peut varier année après année, la commission a régulièrement constaté des contournements flagrants des **principes budgétaires de base**. Ainsi, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie est parfois présenté avec des contractions entre les recettes et les dépenses. À titre d'exemple, le PLFSS 2021 comprenait une taxe exceptionnelle sur les mutuelles santé donc une recette, néanmoins inscrite comme une moindre dépense dans l'ONDAM. **La commission a adopté un amendement visant à inscrire dans la loi organique le principe de non-contraction des dépenses et des recettes afin d'améliorer la sincérité financière de la LFSS.**

2. FAIRE DE CE TEXTE UNE NOUVELLE ÉTAPE POUR LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. UN PÉRIMÈTRE DES LOIS DE FINANCEMENT À ÉTENDRE

1. Une intégration réaliste du régime d'assurance chômage

Tirant les conséquences d'une modification profonde du pilotage de l'assurance chômage qui, qu'on le regrette ou que l'on s'en réjouisse, est depuis la loi de 2018¹ à la main du seul Gouvernement, **la commission a, à l'initiative du rapporteur, choisi d'intégrer le régime d'assurance chômage et ses comptes au champ du PLFSS.**

Sans remettre en question le rôle primordial des partenaires sociaux qui doivent déterminer les règles de l'assurance chômage, la commission entend donner au Parlement les moyens de contrôler l'action du Gouvernement dans un secteur de la sécurité sociale au poids financier non négligeable et dont les ressources relèvent pour une part substantielle, de l'impôt et non de cotisations.

2. Un refus de faire du PLFSS un « DMOS »

L'Assemblée nationale propose d'intégrer au champ des lois de financement les mesures relatives à la **dette des établissements du service public hospitalier**. La commission avait rejeté lors du PLFSS 2021 les dispositions relatives aux modalités de « reprise de la dette hospitalière », considérant qu'elles n'avaient pas d'impact financier sur les régimes de sécurité sociale et ne relevaient en conséquence pas du PLFSS. Elle a, sur cette même position, adopté un amendement de Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie, **rejetant cette extension** : alors que le Parlement dispose de délais contraints d'examen des PLFSS, il est nécessaire de préserver l'objet constitutionnel de ces derniers et de **ne pas en faire des projets de loi annuels portant « diverses mesures d'ordre social ».**

B. UN NÉCESSAIRE MÉCANISME DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX

1. Un renforcement du pilotage pluriannuel des finances sociales

a) À l'échelle des ASSO

L'article 1^{er} de la proposition de loi organique modifie l'article L.O. 111-3 pour prévoir **dans la loi de financement de l'année un article liminaire**. Cet article présenterait, pour le dernier exercice clos, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, **l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des « administrations de sécurité sociale » (ASSO).**

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

b) À l'échelle des LFSS, un « compteur des écarts » que la commission a souhaité renforcer

Concernant les dépenses de la sécurité sociale couvertes par le PLFSS, l'article 2 modifie le rapport qui constitue aujourd'hui « **l'annexe B** » au PLFSS qui doit nécessairement être approuvée par le Parlement et qui décrit aujourd'hui, pour les quatre années à venir, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général et l'ONDAM. Ce rapport devra désormais comprendre un nouveau « **compteur des écarts** », chargé de **comparer les écarts cumulés entre les prévisions décrites dans le PLFSS et celles votées en loi de programmation pour chaque exercice** et ainsi favoriser un meilleur souci du respect des engagements pris en lois de programmation des finances publiques.

Cependant, la proposition de l'Assemblée nationale ne prévoyait que la seule comparaison des écarts de dépenses. Aussi, alors que le rapporteur a rappelé que la préoccupation d'une **garantie de l'équilibre des comptes sociaux** ne pouvait reposer uniquement sur la norme de dépenses, la commission a choisi de **compléter ce nouvel outil en y intégrant les écarts cumulés en termes de recettes et de soldes**.



Compteur exhaustif proposé par la commission

2. Une règle d'or inévitable pour assurer la soutenabilité de la sécurité sociale

Si l'intention qui sous-tend le nouvel article liminaire comme le compteur des écarts, à savoir une plus grande préoccupation du législateur financier social d'assurer l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, la commission a considéré que ces dispositifs n'allaient pas au bout de leur logique.

Aussi, la commission a, comme elle l'avait déjà proposé en 2020 lors de l'examen du projet de loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie, adopté un mécanisme de « **règle d'or** » contraignant qui prévoit que **les comptes sociaux doivent sur une période de cinq ans, être équilibrés**.

3. DONNER AU PARLEMENT LES MOYENS D'ASSUMER SES MISSIONS CONSTITUTIONNELLES DANS LE CHAMP DES FINANCES SOCIALES

A. LA MISE EN PLACE DE « CLAUSES DE RÉVISION » AFIN DE GARANTIR LE RÔLE DU PARLEMENT EN COURS D'EXERCICE

Tirant les conséquences de pratiques inégales par les gouvernements de recours aux projets de loi de financement rectificative, la commission a souhaité renforcer les **modalités de passages incontournables devant le Parlement en cours d'exercice**.

Surtout, alors que **l'exercice 2020 aurait justifié à maints égards le dépôt d'un collectif social et l'organisation d'une réelle discussion parlementaire sur les dépenses nouvelles liées à la crise et sur la remise en cause substantielle des équilibres votés à l'automne 2019**, le Gouvernement n'a pas entendu discuter d'un tel texte considérant qu'il n'y était pas contraint par la loi organique.

La situation constatée sur les exercices 2020 et 2021 a particulièrement illustré ce qui constitue, pour la commission, un dévoiement de l'esprit des LFSS qui ne sont pas des textes de constatation ni de programmation, mais d'autorisations de dépenses publiques.

Ainsi, à titre d'exemple, sur 2020 :

- en matière de **recettes**, l'effondrement du produit des cotisations en raison du recours massif à l'activité partielle a nécessité un relèvement, par deux fois, **du plafond d'emprunt de l'Acoss, passé de 39 milliards d'euros d'autorisation à 95 milliards d'euros**, avec une seule information du Parlement sur les deux requises ;
- en matière de **dépenses, un relèvement de 150 millions d'euros à 4,8 milliards d'euros de la dotation de l'assurance maladie à Santé publique France, par simple arrêté ministériel** et sans information ni avis des commissions des affaires sociales. Cette dépense aurait, sous le régime du budget de l'État qui finançait cette agence jusqu'en 2019, nécessité un collectif budgétaire ;
- sur 2020 toujours, les **augmentations liées au Ségur de la santé** ont anticipé l'autorisation budgétaire. Sans motif d'urgence impérieuse liée à la crise, les parlementaires ont donc été privés d'un débat sur les modalités d'une **augmentation pérenne de la dépense** d'assurance maladie ;

En 2021, hors contexte d'urgence également, la commission des comptes de la sécurité sociale constate dans son rapport de juin que **les dépenses liées à la campagne vaccinale comme aux tests de dépistage dépassent très largement les provisions ou estimations faites en PLFSS** (respectivement + 3,1 milliards pour les vaccins et + 2 milliards d'euros pour les tests) et globalement que + 9,6 milliards d'euros de dépassement de l'ONDAM prévus depuis juillet. Face à cette situation, le Gouvernement n'a pas choisi de déposer de texte rectificatif.

Ainsi, à l'initiative du rapporteur et de la rapporteure générale, Elisabeth Doineau, trois nouveaux mécanismes constituant des « **clauses de révision** ».

Les lois de financement ne sont pas un simple portrait automnal de la situation financière de la sécurité sociale : ces autorisations parlementaires doivent être suivies et emporter des conséquences juridiques contraignantes pour le Gouvernement en cours d'exécution.

1. Une modalité nouvelle de relèvement du plafond d'emprunt de l'Acoss

Pour ce qui est des besoins de trésorerie des organismes de sécurité sociale, la commission a **conservé la procédure de relèvement du plafond d'emprunt voté en LFSS par décret**.

Elle a cependant prévu à l'article additionnel 3 *ter* que ce décret de relèvement ne pourrait être pris qu'**après avis des commissions des affaires sociales**.

2. Une meilleure normativité des objectifs de dépenses votés

a) Des conditions de relèvement de crédits propres à l'ONDAM

À l'article 1^{er}, la commission a adopté un amendement visant à prévoir des conditions particulières pour les crédits de l'ONDAM.

- **Un sous-objectif devra être dédié aux établissements du service public hospitalier** et retracer le montant global des dotations au titre des missions d'intérêt général. **Pour relever les crédits de ce sous-objectif, le Gouvernement devra recueillir l'avis des commissions des affaires sociales**, sauf en cas d'extrême urgence. La commission a souhaité par ce mécanisme renforcer l'information du Parlement sur les crédits alloués à l'hôpital public.

- **Un sous-objectif sera désormais consacré aux opérateurs financés par l'Assurance maladie**, comme l'agence Santé publique France ; il devra **déterminer les dotations attribuées à chacun**. Pour relever ces dotations, **dans la limite de 10 %, le Gouvernement devra également recueillir l'avis du Parlement**. En cas d'urgence d'intérêt national, cet avis sera facultatif mais le dépôt d'un collectif social est prescrit.

b) Un dépôt obligatoire de collectif social en cas de dépassement sensible des crédits votés

Enfin, pour l'ensemble des objectifs de dépenses, la commission a prévu qu'un **dépassement de plus de 1 % des crédits votés en LFSS devra conduire le Gouvernement à déposer un projet de loi de financement rectificative**. À titre d'exemple, cela représenterait pour 2021 un dépassement de l'ONDAM supérieur à 2,3 milliards d'euros.

3. Une information immédiate du Parlement en cas de rupture des équilibres votés

La commission a inséré un article additionnel 3 *quater* visant à garantir une **meilleure information du Parlement en cas de rupture des équilibres votés en loi de financement de l'année**, que celle-ci résulte d'un effondrement des recettes ou bien d'un besoin de dépenses nouvelles, et ce même en l'absence de loi de financement rectificative.

L'article prévoit ainsi la **remise sans délai d'un rapport au Parlement** sur les raisons de cette remise en cause des conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale tel que déterminé en LFSS de l'année. Surtout, il prévoit une projection des **misés à jour des tableaux d'équilibre et des objectifs de dépenses**.

Enfin, afin de mieux associer le Parlement et permettre un débat parlementaire même en l'absence de texte, les commissions des affaires sociales sont appelées à rendre un avis sur le rapport transmis.

B. DES MODALITÉS D'EXERCICE DES POUVOIRS DE CONTRÔLE PRÉCISÉES

1. Une préoccupation concernant les données financières à disposition des commissions des affaires sociales

Les documents transmis au Parlement pour assurer son information, particulièrement dans le cadre du PLFSS et de son examen dans des délais contraints, sont souvent mis à disposition dans des formats qui ne permettent pas leur bonne exploitabilité alors même que leur contenu financier peut être particulièrement technique. Afin de garantir la bonne capacité du Parlement à évaluer les hypothèses financières qui lui sont soumises et à analyser les prévisions et objectifs qu'il a la charge de voter, la commission a souhaité inscrire que **les données communiquées le sont dans un format aisément exploitable**.

2. Une précision apportée quant aux capacités d'interrogation des administrations et organismes dans le champ des finances sociales

À l'initiative du rapporteur et de René-Paul Savary, président de la mission d'évaluation de contrôle de la sécurité sociale, la commission a inscrit dans la loi organique les pouvoirs de contrôle du rapporteur général et précisé que les demandes de communication de documents d'ordre administratif et financier comprenaient bien les interrogations formulées quant aux **évolutions éventuelles des paramètres régissant certaines prestations légales**. Il s'agit concrètement de bien assurer aux commissions permanentes les moyens d'évaluer, dans le cadre du PLFSS comme de réformes dédiées, l'impact financier qu'aurait une modification de certains grands paramètres sur les comptes des régimes.



EN SÉANCE

En séance publique les 27 et 28 septembre 2021, le **Sénat a confirmé les modifications apportées par la commission aux deux propositions de loi**, en prévoyant par ailleurs, outre des précisions rédactionnelles :

- une **clarification de la mission d'assistance de la Cour des comptes** en matière de lois de financement de la sécurité sociale ;
- un renforcement de **l'information annexée** aux PLFSS en matière de recettes et de **dépenses liées aux médicaments** ;
- une précision selon laquelle l'analyse rétrospective annexée aux lois d'approbation des comptes se fait sur les trois exercices échus ;
- la **suppression de l'inscription au rang organique du « printemps de l'évaluation »** pratiqué par l'Assemblée nationale.



EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Réunie le 12 janvier 2022, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le rapporteur regrette l'échec de cette CMP alors qu'il était disposé à des concessions importantes de nature à parvenir à un texte commun sur un texte institutionnel, qui définit de nouveaux équilibres entre les pouvoirs publics en matière financière.



EN NOUVELLE LECTURE EN COMMISSION

La discussion ayant repris après la réunion de la CMP, la commission se félicite que **l'Assemblée nationale ait intégré, en nouvelle lecture, de nombreux apports du Sénat**, qui concernent notamment des sujets de grande importance.

Ces reprises concernent, en premier lieu, les « **clauses de retour au Parlement** ».

Ainsi, le Gouvernement devrait saisir pour avis les commissions des affaires sociales :

- soit **en cas de dépassement du plafond d'endettement à court terme des organismes** autorisés à recourir à ce type de financement, au premier chef l'Urssaf – Caisse nationale (ex Acoss) ;
- soit, de manière plus générale, **en cas de remise en cause de l'équilibre financier de la sécurité sociale déterminée par la LFSS.**

Dans ces deux cas, les commissions saisies au fond des lois de financement de la sécurité sociale pourront exprimer une position politique sur la situation des comptes sociaux et sur les mesures envisagées par le Gouvernement – ce qui n'a pas été le cas en 2020 et 2021, faute de l'existence de telles dispositions organiques.

En outre, le **montant des dotations de la sécurité sociale aux agences et organismes qu'elle finance** figurera dans une annexe dédiée du PLFSS. En cas d'augmentation de ce montant de plus de 10 % en cours d'exercice, les commissions des affaires sociales en seront informées sans délai.

D'autres apports significatifs du Sénat ont été intégrés dans le texte de nouvelle lecture, en particulier :

- la création d'un **article liminaire des lois d'approbation de la sécurité sociale**, qui donneront au Parlement une vision complète de la situation financière des administrations de sécurité sociale au moment de voter ces lois ;
- l'obligation pour le Gouvernement de répondre aux commissions des affaires sociales **dans un standard aisément exploitable et réutilisable**, ce qui permettra aux parlementaires d'assumer pleinement leurs missions de contrôle ;
- l'absence d'extension du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale aux mesures relatives à la dette des établissements de santé et médico-sociaux qui n'auraient pas d'effet sur les comptes de la sécurité sociale. Ainsi, les LFSS, qui doivent être examinées en un temps limité par le Parlement, ne risqueront pas de se transformer en « lois de santé » annuelles et conserveront leur caractère financier.

Au bout du compte, la commission considère que le texte adopté par l'Assemblée nationale, s'il n'est pas aussi ambitieux que celui qu'a voté le Sénat (notamment en raison de l'absence de l'intégration de l'assurance chômage dans les LFSS et de la « règle d'or » destinée à assurer l'équilibre des comptes sociaux), constitue **un équilibre satisfaisant entre les positions initiales des deux assemblées et aurait d'ailleurs pu constituer la base d'un accord en commission mixte paritaire.**

Dans ces conditions, afin d'exprimer un consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur un sujet qui se situe au cœur de l'équilibre entre les pouvoirs publics, **la commission a adopté sans modification les propositions de loi organique et « ordinaire » relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.**



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Jean-Marie Vanlerenberghe
Sénateur (UC) du Pas-de-Calais
Rapporteur

Consulter les dossiers législatifs

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-782.html>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-783.html>

