

N° 256

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mars 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi organique relatif aux **lois de financement de la sécurité sociale**,*

Par M. Jean-Jacques JÉGOU,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, MM. Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Sénat : 208, 252 (2004-2005)

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE NÉCESSAIRE COMPTE TENU DES LIMITES DU CADRE ORGANIQUE DÉFINI EN 1996	6
A. LES APPORTS ET LIMITES DE LA RÉFORME DE 1996	6
1. <i>Une première étape : la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale</i>	6
2. <i>L'introduction de la notion de lois de financement de la sécurité sociale dans le droit constitutionnel et le droit organique</i>	7
a) La réforme constitutionnelle du 22 février 1996	8
b) La réforme organique du 22 juillet 1996.....	9
3. <i>Les apports essentiels et les limites constatées de la réforme organique de 1996</i>	10
a) Les principaux apports de la réforme de 1996.....	10
b) Les limites du cadre organique actuel.....	10
B. UNE MODERNISATION AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE DU PILOTAGE FINANCIER DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	12
1. <i>L'introduction de nouveaux éléments de responsabilisation par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie</i>	12
a) Une clarification des flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale	12
b) Une plus grande sincérité dans l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale	13
c) La nécessité de réformer le cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale	13
2. <i>Les éléments structurels d'amélioration du cadre organique actuel proposés par le présent projet de loi organique</i>	14
a) La modification de la structure des lois de financement de la sécurité sociale	14
b) L'introduction d'une dimension pluriannuelle des lois de financement.....	15
c) L'extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale et le positionnement ambigu de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.....	15
d) La mission de certification des comptes confiée à la Cour des comptes.....	16
II. L'INDISPENSABLE RÉAPPROPRIATION PAR LE PARLEMENT DE L'OUTIL LÉGISLATIF QUE CONSTITUENT LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	18
A. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PARLEMENT	18
1. <i>Une plus grande transparence sur le vote de l'ONDAM</i>	18
2. <i>L'élargissement du champ des lois de financement de la sécurité sociale</i>	19
3. <i>La révision de la liste des documents transmis au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale</i>	19
B. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT	21
1. <i>L'organicisation du pouvoir de contrôle des commissions saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale</i>	21
2. <i>Le pouvoir général de contrôle des commissions chargées des finances en vertu de l'article 57 de la LOLF</i>	22

C. VERS UN CADRE PLUS CONTRAIGNANT À TERME ?	24
1. De la différence irréductible entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale	24
2. Les limites du vote du Parlement.....	24
3. Un nécessaire effort d'appropriation et de contrôle.....	25
EXAMEN DES ARTICLES	26
• ARTICLE PREMIER - Contenu et structure des lois de financement de la sécurité sociale	26
• ARTICLE 2 - Liste des rapports et annexes joints au projet de loi de financement de la sécurité sociale et transmis au Parlement	51
• ARTICLE 3 - Coordination	70
• ARTICLE 4 - Règles de discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale	71
• ARTICLE 5 - Pouvoirs de contrôle des membres du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	75
• ARTICLE 6 - Coordination	84
• ARTICLE 7 - Entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi organique	85
EXAMEN EN COMMISSION	86
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	94
ANNEXES	97

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En 1996, les enjeux financiers de la sécurité sociale ont fait leur apparition dans le débat parlementaire grâce à la réforme de notre Constitution et à « l'organicisme » de dispositions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale. **Ce nouvel outil législatif a, en effet, permis de placer le pilotage financier de la sécurité sociale au cœur du débat public** et de rationaliser la prise de décision politique dans le domaine sanitaire et social.

Toutefois, neuf ans après le vote de la première loi de financement de la sécurité sociale, force est de constater que le cadre organique des lois de financement défini en 1996 a aujourd'hui atteint ses limites, qui sont à la fois des limites de forme et de fond, des limites de procédure et de contenu. Ces limites tiennent, non seulement, au manque croissant de lisibilité des lois de financement de la sécurité sociale mais aussi, et surtout, à l'affaiblissement de la portée du vote du Parlement en la matière et à l'absence de mécanisme contraignant s'agissant du respect de la fixation des objectifs de dépenses, qui, comme leur nom l'indique, ne sont pas limitatifs.

Après la naissance de ce nouvel instrument législatif en 1996, **une nouvelle étape est aujourd'hui nécessaire** afin de rénover le cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale dans le sens, notamment, d'une accentuation du degré de contrainte politique pesant sur l'ensemble des acteurs de la sécurité sociale. Outre des éléments structurels d'amélioration du cadre organique actuel, le présent projet de loi organique propose au Parlement de se saisir de nouveaux outils améliorant la transparence de l'information dont il dispose dans le cadre de l'examen des projets de loi de financement ou renforçant ses pouvoirs de contrôle dans le domaine des finances sociales.

Il est aujourd'hui nécessaire que la représentation nationale se réapproprie le débat public sur le pilotage financier de la sécurité sociale et que le Parlement assume pleinement la responsabilité qui est la sienne s'agissant des enjeux financiers de la protection sociale.

Toutefois, la question se pose aujourd'hui de savoir si le présent projet de loi organique constitue une simple étape intermédiaire vers un rapprochement de plus en plus poussé entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, ou si la construction même des lois de financement de la sécurité sociale et la nature intrinsèque des dépenses sociales ne condamnent pas ces deux instruments juridiques à demeurer sans commune mesure l'un avec l'autre.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE NÉCESSAIRE COMPTE TENU DES LIMITES DU CADRE ORGANIQUE DÉFINI EN 1996

A. LES APPORTS ET LIMITES DE LA RÉFORME DE 1996

1. Une première étape : la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale

La loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale avait constitué une première étape dans la **définition du rôle du Parlement en matière de sécurité sociale**.

Ainsi l'article 14 de cette loi visait à préciser au sein de l'ancien article L. 111-3 du code de la sécurité sociale, abrogé depuis lors, que le gouvernement présente chaque année au Parlement, lors de la première session ordinaire, un rapport relatif aux principes fondamentaux qui déterminent l'évolution des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Le contenu du rapport remis par le gouvernement au Parlement prévu par les dispositions de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale

Ce rapport:

- retrace, pour les trois années précédentes, l'ensemble des prestations servies par ces régimes et les moyens de leur financement ;

- détaille les prévisions de recettes et de dépenses de ces régimes pour l'année en cours et l'année suivante, ainsi que les projections de recettes et de dépenses pour les deux années ultérieures, y compris les aides et compensations versées à chacun de ces régimes par l'Etat ou par d'autres régimes ;

- compte tenu notamment des prévisions de croissance économique, des conséquences financières des principes fondamentaux qui déterminent la politique sanitaire et sociale et des accords prévus au chapitre II du titre VI du livre Ier du code de la sécurité sociale, présente, pour l'année suivante, une prévision d'évolution des dépenses prises en charge par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;

- présente, pour les trois années à venir, des orientations en matière de dépenses et de recettes susceptibles de garantir l'équilibre à moyen terme des régimes.

En outre, sont annexés au rapport :

- un état qui retrace, pour les trois années précédentes, l'effort social de la nation en regroupant l'ensemble des prestations sociales et des moyens de leur financement ;
- un état mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux économiques et financiers ;
- les avis des caisses sur le projet de rapport, émis dans les conditions fixées à l'article L. 200-3 ;
- le rapport établi par la Commission des comptes de la sécurité sociale au titre des exercices considérés;
- un état décrivant et justifiant les comptes prévisionnels du fonds de solidarité vieillesse pour l'année considérée et établissant des projections pour les deux années suivantes;
- un rapport décrivant les aides et les compensations financières versées à chaque régime par l'Etat ou par d'autres régimes de sécurité sociale ;
- le rapport mentionné au dernier alinéa de l'article 10 de la loi no 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

En outre, l'article 15 de cette loi a inséré dans le code de la sécurité sociale un article L. 114-1 visant à préciser que la Commission des comptes de la sécurité sociale analyse les comptes des régimes de sécurité sociale. Cette commission, placée sous la présidence du ministre chargé de la sécurité sociale, comprend notamment des représentants des assemblées parlementaires. En outre, la rédaction actuelle de l'article L. 114-1 précité prévoit que les rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale sont communiqués au Parlement.

S'agissant de la **clarification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale**, la loi précitée du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale avait posé le principe, inscrit à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, de compensation, par le budget de l'Etat aux régimes de sécurité sociale concernés, de toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

2. L'introduction de la notion de lois de financement de la sécurité sociale dans le droit constitutionnel et le droit organique

En 1996, l'intégration dans la Constitution de la notion de loi de financement de la sécurité sociale et la définition d'un cadre organique relatif à ces lois de financement ont constitué une **étape majeure s'agissant de**

l'appréhension par le Parlement des enjeux financiers de la sécurité sociale, qui dépassent ceux du budget de l'Etat puisqu'ils représentent, en dépenses, près de 350 milliards d'euros en 2005, contre quelque 300 milliards d'euros pour les dépenses de l'Etat.

En outre, cette réforme visait, notamment, à prendre la mesure de la *« fiscalisation croissante des ressources de la sécurité sociale et la déconnexion entre le versement de prestations et l'exercice d'une activité professionnelle [qui] ont eu pour conséquence une « publicisation » des finances sociales »* ainsi que le soulignait notre ancien collègue Charles Descours dans son rapport d'information sur les lois de financement de la sécurité sociale, publié en 1999¹.

a) *La réforme constitutionnelle du 22 février 1996*

Dans un premier temps, l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 a modifié l'article 34 de la Constitution afin d'y introduire un alinéa disposant que *« les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique »*.

En outre, l'article 3 de la loi constitutionnelle précitée du 22 février 1996 a introduit dans la Constitution un nouvel article 47-1 qui précise la procédure d'adoption par le Parlement des lois de financement de la sécurité sociale. Ainsi, cet article dispose que :

« Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

« Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet de loi peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

« Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séances, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

¹ Rapport d'information n° 43 (1998-1999), fait au nom de la commission des affaires sociales sur les lois de financement de la sécurité sociale, par notre ancien collègue Charles Descours, *« Les lois de financement de la sécurité sociale : un acquis essentiel, un outil perfectible »*.

« La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

b) La réforme organique du 22 juillet 1996

Dans un second temps, la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 a permis de donner un cadre organique à la définition du contenu des lois de financement de la sécurité sociale, à la procédure d'adoption de ces lois et à la nature des documents transmis au Parlement dans le cadre de l'examen de ces lois.

Ainsi, dans sa rédaction actuelle, **l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale précise le contenu des lois de financement de la sécurité sociale** qui, chaque année :

- approuvent les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

- prévoient, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;

- fixent, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;

- fixent, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ;

- fixent, pour chacun des régimes obligatoires de base ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources, ce qui signifie que chaque année la loi de financement fixe la « découvert » maximum des régimes dont la situation justifie le recours à l'emprunt.

En outre, dans sa rédaction actuelle, **l'article LO. 111-4 du même code définit la liste des documents transmis au Parlement** dans le cadre de l'examen annuel du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Ces documents sont nombreux et d'une inégale pertinence. Parmi ceux-ci, on peut citer notamment le rapport dit « annexé » sur les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, un ensemble d'annexes destinées à éclairer le vote du Parlement au moment de

l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, enfin le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement.

Les articles LO. 111-6 et LO. 111-7 du même code décrivent la procédure d'adoption parlementaire spécifique des lois de financement de la sécurité sociale, en reprenant, pour l'essentiel les dispositions précitées de l'article 47-1 de la Constitution.

Enfin, la loi organique précitée du 22 juillet 1996 a introduit, **dans le code des juridictions financières, un nouvel article LO. 132-3** précisant que, chaque année, **la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale**. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance.

3. Les apports essentiels et les limites constatées de la réforme organique de 1996

a) Les principaux apports de la réforme de 1996

Dans un premier temps, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler que le mérite essentiel de la réforme organique du 22 juillet 1996 aura été de **placer le pilotage financier de la sécurité sociale au cœur du débat parlementaire** et de permettre une rationalisation de la prise de décision politique dans le domaine sanitaire et social, sans remettre en cause, pour autant, le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des caisses de sécurité sociale. **La discussion annuelle du projet de loi de financement de la sécurité sociale est ainsi devenue un moment important de la vie parlementaire** et un rendez-vous majeur pour l'ensemble des acteurs de la protection sociale.

En outre, il faut souligner que les lois de financement de la sécurité sociale permettent de mettre en évidence, chaque année, l'ampleur des enjeux financiers de la sécurité sociale.

b) Les limites du cadre organique actuel

Force est de constater que le cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale défini en 1996 a aujourd'hui atteint ses limites. Parmi les limites identifiées, il faut citer des limites à la fois de forme et de fond, des limites de procédure et de contenu.

Sur la forme, on peut souligner :

- d'une part, que les débats parlementaires dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale restent encore trop convenus s'agissant des orientations de politique sanitaire et sociale : ces débats apparaissent, en effet, soit trop pointus, soit trop généraux ;

- d'autre part, que les annexes jointes au projet de loi de financement destinées à améliorer l'information du Parlement sont trop nombreuses et souvent peu pertinentes ;

- enfin que l'articulation formelle entre la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances reste problématique. **Au total, les lois de financement de la sécurité sociale manquent aujourd'hui de lisibilité.**

Sur le fond, la limite principale des lois de financement de la sécurité sociale réside dans **l'absence de contrainte juridique forte s'agissant du respect des objectifs de dépenses fixés chaque année par le Parlement**, notamment de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à la différence par exemple de ce qui existe avec la loi de finances : le Parlement autorise un plafond de dépenses, qui ne constitue en aucun cas une obligation de dépenses. En revanche, ce plafond de dépenses ne peut être dépassé et diverses procédures sont prévues pour permettre de respecter l'autorisation parlementaire (virements de crédits, transferts, gels, annulations). En effet, sauf en 1997, première année d'application du cadre organique défini en 1996, l'ONDAM n'a jamais été respecté. Pire encore, chaque année la technique dite du « rebasage » fausse l'appréciation du Parlement s'agissant de l'évolution des dépenses d'assurance maladie d'une année sur l'autre. Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002¹ toutefois, il faut noter la volonté d'améliorer la sincérité des lois de financement en y intégrant des dispositions rectifiant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de l'année précédente. Toujours est-il que **les mécanismes de pilotage financier de la sécurité sociale n'ont jamais réellement fonctionné, d'où l'affaiblissement, au fil des ans, de la portée du vote du Parlement dans le domaine des finances sociales.**

En outre, l'impossibilité pour le Parlement de se prononcer sur le solde des régimes de sécurité sociale, alors que celui-ci est pourtant directement affecté par les mesures contenues dans le projet de loi de financement, affaiblit également la portée du vote du Parlement.

Autre limite de fond, celle concernant **l'étroitesse du champ des lois de financement de la sécurité sociale** : certains des fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne sont, à l'heure actuelle, pas inclus dans le champ de compétences des lois de financement, dès lors aucun débat parlementaire n'est possible s'agissant de leur équilibre financier.

¹ Loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001.

Enfin, il faut noter une limite liée à **l'absence de dimension pluriannuelle des lois de financement de la sécurité sociale** alors même que, dans le domaine de la sécurité sociale, certaines des mesures mises en œuvre peuvent affecter l'équilibre financier de la sécurité sociale non seulement pour l'année à venir mais aussi pour les exercices ultérieurs. Cette limite peut s'assimiler à un manque de transparence sur les enjeux financiers réels des lois de financement de la sécurité sociale.

*

Le présent projet de loi organique part du constat que les lois de financement de la sécurité sociale sont un instrument perfectible ainsi que le rappelait notre ancien collègue Charles Descours dans son rapport d'information précité. Ce texte constitue donc une deuxième étape, après la naissance des lois de financement en 1996, destinée à **donner plus de poids au vote du Parlement et plus de crédibilité et de sens aux lois de financement de la sécurité sociale.**

B. UNE MODERNISATION AUJOURD'HUI NÉCESSAIRE DU PILOTAGE FINANCIER DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le présent projet de loi organique propose une rénovation du cadre organique relatif aux lois de financement dans le sens, notamment, d'une **accentuation du degré de contrainte politique pesant sur l'ensemble des acteurs de la sécurité sociale.**

1. L'introduction de nouveaux éléments de responsabilisation par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie

a) Une clarification des flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale

L'article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a apporté deux types de clarification s'agissant des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale :

- d'une part, il a complété et renforcé le **principe de compensation des exonérations affectant les recettes de la sécurité sociale** en l'étendant aux contributions sociales ainsi qu'aux réductions ou abattements opérés sur l'assiette des cotisations et contributions. Il a également posé un nouveau principe de compensation réciproque intégrale, entre l'Etat et la sécurité sociale, de tout transfert de charges, permettant de garantir une meilleure protection des ressources de la sécurité sociale et établissant ainsi les bases d'une relation financière plus claire entre l'Etat et la sécurité sociale ;

- d'autre part, il a prévu, à compter du projet de loi de finances pour 2005, et de manière pérenne, le **transfert au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, d'une fraction supplémentaire du droit de consommation sur les tabacs**, correspondant à un montant de 1 milliard d'euros. Il s'agira, à l'avenir, de s'assurer de l'identification de ce milliard d'euros dans les comptes de la sécurité sociale et d'en vérifier le traitement comptable.

b) Une plus grande sincérité dans l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale

La loi précitée du 13 août 2004 a également permis une plus grande lisibilité et sincérité du budget de la sécurité sociale par le biais de deux dispositions spécifiques :

- d'une part, le **principe de la participation de chaque caisse nationale d'assurance maladie à la préparation du budget prévisionnel et à la définition de l'orientation budgétaire de l'assurance maladie**, par le biais de propositions, transmises au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement, relatives à l'évolution de ses charges et de ses produits au titre de l'année suivante et aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie ;

- d'autre part, la **création d'un comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie** chargé d'alerter le gouvernement, le Parlement, et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement¹. Ce comité d'alerte garantira une information objective sur le risque de dérive des dépenses, qu'il diffusera auprès des institutions en charge du pilotage financier de l'assurance maladie.

c) La nécessité de réformer le cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale

Votre rapporteur pour avis estime que les progrès réalisés dans le cadre de la loi précitée du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie doivent être confirmés et aboutir à une réflexion s'agissant, d'une part, de la transparence de l'information fournie au Parlement sur le financement des régimes de sécurité sociale et, d'autre part, des remèdes à apporter pour pallier certaines insuffisances des lois de financement de la sécurité sociale.

A cet égard, il a été particulièrement attentif aux propositions formulées en ce sens par M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, qui consistent notamment dans :

¹ + 0,75 % par rapport à l'ONDAM fixé en loi de financement de la sécurité sociale.

- la **fixation** d'objectifs financiers clairs, notamment **d'un objectif de solde du budget de la sécurité sociale**. Tel n'est en effet pas le cas à ce jour puisque la loi de financement de la sécurité sociale ne fait que fixer un objectif de dépenses ;

- la **fixation d'un objectif de dépenses d'assurance maladie pluriannuel** qui permettra une réflexion stratégique de long terme compatible avec la programmation pluriannuelle des finances publiques ;

- **l'encadrement plus strict de la technique dite du « rebasage »** des objectifs de dépenses d'une année sur l'autre, afin d'en réduire la complexité et l'opacité ;

- la **stabilisation des méthodes comptables** afin de rendre plus aisée la lecture de l'évolution dans le temps des dépenses de sécurité sociale.

2. Les éléments structurels d'amélioration du cadre organique actuel proposés par le présent projet de loi organique

Le présent projet de loi organique contient des éléments structurels d'amélioration du cadre organique actuel. **Ces améliorations concernent à la fois le contenu des lois de financement et ses annexes.**

a) La modification de la structure des lois de financement de la sécurité sociale

On peut, tout d'abord, se féliciter du **rapprochement opéré entre le traitement des recettes et celui des dépenses**. Ceci permettra en particulier au Parlement de se prononcer, par branche, sur le solde des régimes obligatoires de base et sur celui du régime général. Cet élément est essentiel, dans la mesure où il permettra d'avoir enfin une vision d'ensemble des finances de la sécurité sociale et de mettre en évidence les équilibres financiers.

La **structuration de la loi de financement de la sécurité sociale en deux parties**, sur le modèle des lois de finances, est également un facteur de transparence et de clarté du débat. Il convient toutefois de souligner la nature hybride de la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale, telle qu'elle ressort du présent projet de loi organique. Elle contiendra en effet obligatoirement des dispositions rectificatives, en recettes comme en dépenses : la loi de financement de la sécurité sociale sera ainsi à la fois une loi de financement rectificative pour l'année en cours et une loi de financement pour l'année suivante. **La tendance actuellement observée à ne jamais déposer de loi de financement rectificative risque donc de se poursuivre.**

b) L'introduction d'une dimension pluriannuelle des lois de financement

Compte tenu de la nature particulière des dépenses de sécurité sociale, l'introduction d'une perspective pluriannuelle des lois de financement est également un élément très positif, qui devrait permettre de renforcer la crédibilité des lois de financement de la sécurité sociale. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année sera désormais accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général ainsi que l'ONDAM pour les quatre années à venir. La loi de financement de la sécurité sociale pourra également contenir des dispositions affectant l'équilibre financier de la sécurité sociale, non seulement pour l'exercice à venir mais aussi pour les exercices ultérieurs.

c) L'extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale et le positionnement ambigu de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

En outre, **le champ des lois de financement est étendu de manière opportune** aux dispositions relatives à l'amortissement de la dette des régimes de sécurité sociale et à celles relatives à la mise en réserve de recettes à leur profit. Il est également étendu aux dispositions relatives à la gestion des risques par les régimes de sécurité sociale ou qui modifient substantiellement leur gestion interne.

L'inclusion dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est, en revanche, un point qui devra être clarifié lors de l'examen du présent projet de loi organique.

En effet, l'exposé des motifs du présent projet de loi organique laisse entendre que la CNSA serait comprise dans la notion d'« *organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale* ». Toutefois, toutes les dispositions relatives à la CNSA ne pourraient pas figurer en loi de financement de la sécurité sociale : les dispositions relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap seraient en particulier, exclues de ce champ.

Selon d'autres analyses, en revanche, la CNSA n'entrerait pas dans la catégorie des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base mais serait considérée comme un organisme qui gère certaines dépenses relevant de l'ONDAM, notion prévue par l'annexe 7° de l'article 2 du présent projet de loi organique. Dans ce cas, et bien que des informations relatives à cette caisse figurent en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la CNSA n'entrerait pas dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

Cette situation doit être clarifiée. Votre commission des finances avait critiqué le fait que cette caisse ne relève ni du champ des lois de financement de la sécurité sociale, ni du champ des lois de finances. Il est essentiel que le Parlement ait, à l'avenir, une vision claire de la situation de cette caisse, qui est financée par des prélèvements obligatoires.

Cette question met en relief l'ambiguïté du statut de cette caisse. Dans sa présentation de la réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes, le 6 novembre 2003, le Premier ministre avait évoqué la nécessité de faire face à un nouveau « *risque* », la perte d'autonomie, par le biais de la création d'une « *nouvelle branche de notre protection sociale* ». On notera également que l'avant-projet annuel de performance joint au projet de loi de finances pour 2005 contient, au sein du programme « handicap et dépendance » de la mission « solidarité et intégration » un objectif « assurer la couverture du risque dépendance » et un indicateur « part des ressources de la branche autres que des prélèvements obligatoires », en se référant expressément à la CNSA. Le commentaire associé à l'objectif indique en effet que « *la mise en place d'une cinquième branche de protection sociale avec un pilotage opérationnel unifié sous la responsabilité de la CNSA est destinée à installer une prise en charge durable du risque dépendance sous toutes ses formes* ».

Mais la question de la CNSA doit également être liée aux problématiques qui sont celles des finances locales, compte tenu des liens étroits qui unissent cette caisse aux départements : ceci plaiderait, alors, pour que ce sujet soit abordé en loi de finances, en même temps que celui des dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales.

Il est essentiel que le gouvernement, au cours de la discussion du présent projet de loi organique, clarifie sa position sur le positionnement de cette caisse, ainsi que les membres de votre commission en ont émis le vœu lors de l'examen en commission du présent rapport pour avis.

d) La mission de certification des comptes confiée à la Cour des comptes

Enfin, le présent projet de loi organique confie à la Cour des comptes, comme le fait l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'agissant des comptes de l'Etat, une mission de **certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général**. La Cour des comptes devrait s'acquitter de cette mission à travers la publication d'un rapport spécial. S'agissant des autres régimes, M. Bernard Cieutat, président de la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes, a indiqué devant la commission des affaires sociales du Sénat que la Cour des comptes et les services du ministère chargé de la sécurité sociale avaient convenu « *que la certification des comptes combinés des régimes autres que le régime général serait prévue* ».

*par une loi ordinaire et confiée à des réviseurs extérieurs à l'Etat, comme c'est déjà le cas pour le régime agricole »¹. Ce point méritera toutefois d'être confirmé lors de l'examen du présent projet de loi organique. La Cour des comptes sera également chargée d'émettre un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base, qui seront annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale. **Ces dispositions sont de nature à renforcer la transparence et la sincérité des comptes, ce que salue votre rapporteur pour avis.***

¹ *Bulletin des Commissions du Sénat, n° 19, session ordinaire 2004-2005, p. 3679.*

II. L'INDISPENSABLE RÉAPPROPRIATION PAR LE PARLEMENT DE L'OUTIL LÉGISLATIF QUE CONSTITUENT LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Votre rapporteur pour avis considère que l'élément central de la présente réforme du cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale est de permettre aux lois de financement de devenir un véritable outil au service du Parlement. La représentation nationale doit en effet se réapproprier le débat public sur le pilotage financier de la sécurité sociale.

A. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DU PARLEMENT

Pour votre rapporteur pour avis, l'amélioration de l'information dont dispose le Parlement dans le cadre de l'examen des finances sociales est **un facteur de transparence indispensable à l'amélioration du débat parlementaire** sur les lois de financement de la sécurité sociale.

1. Une plus grande transparence sur le vote de l'ONDAM

La transparence est, tout d'abord, accrue par la décomposition de l'ONDAM en sous-objectifs, ce qui permettra, en lien avec les dispositions qui assouplissent les conditions de recevabilité financière des amendements sur le modèle de ce qui est prévu par la LOLF, un débat approfondi sur la structure même de l'ONDAM.

En effet, la rédaction proposée par **l'article 1^{er}** du présent projet de loi organique pour l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale précise désormais que, dans sa seconde partie, la loi de financement de la sécurité sociale fixe, notamment, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs, la définition des composantes des sous-objectifs étant d'initiative gouvernementale.

Désormais, le Parlement pourra se prononcer sur la ventilation des enveloppes de l'ONDAM et avoir ainsi accès à une information dont il ne disposait pas auparavant, de manière officielle, au moment de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

2. L'élargissement du champ des lois de financement de la sécurité sociale

L'extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale constitue également un progrès notable s'agissant de l'information à disposition de la représentation nationale. Désormais, les parlementaires pourront prendre connaissance des tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, de celui du régime général ainsi que des organismes concourant au financement de la sécurité sociale.

3. La révision de la liste des documents transmis au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale

La révision, par le présent projet de loi organique, de la liste des annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale permettra également d'améliorer l'information transmise au Parlement et de rendre plus efficace le contrôle du Parlement dans le domaine des finances sociales.

Ainsi que le soulignait, dès 1999, notre ancien collègue Charles Descours dans son rapport d'information¹, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur les lois de financement de la sécurité sociale, les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale doivent être améliorées.

De même, l'exposé des motifs de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale² de notre ancien collègue Charles Descours, présentée en 2001, souligne que « *ces annexes doivent être claires, lisibles et directement opérationnelles pour une meilleure compréhension des finances de la sécurité sociale* ». C'est pourquoi, cette proposition de loi organique prévoyait la suppression du rapport annexé, « *dénué de portée normative selon le Conseil d'Etat* » et n'ayant pas « *remplis ses objectifs* ».

Plus récemment, notre collègue député Yves Bur, auteur d'une proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale³, a préconisé d'affirmer les droits du Parlement en renforçant « *la*

¹ Rapport d'information n° 43 (1998-1999), fait au nom de la commission des affaires sociales sur les lois de financement de la sécurité sociale, par notre ancien collègue Charles Descours, « *Les lois de financement de la sécurité sociale : un acquis essentiel, un outil perfectible* ».

² Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale présentée par notre ancien collègue Charles Descours, n° 268, (2000-2001).

³ Proposition de loi organique n° 2031, XII^{ème} législature, relative aux lois de financement de la sécurité sociale, présentée par notre collègue député Yves Bur, janvier 2005.

pertinence des annexes explicatives jointes au projet de loi financement de la sécurité sociale, tout en donnant la possibilité aux parlementaires de demander la création d'annexes générales à vocation informative, sur les modèles des « jaunes » - possibilité aujourd'hui refusée par le Conseil constitutionnel en application de la loi organique du 22 juillet 1996 ».

Dès lors, **l'article 2** du présent projet de loi organique vise à réviser le contenu et la forme des annexes du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui, d'après l'exposé des motifs du présent projet de loi organique, *« pour être pleinement pertinentes, devront tout à la fois diminuer en volume, mais aussi comporter certains éléments que le texte actuel ne permet pas d'accueillir ».*

Parmi les **annexes les plus novatrices**, on peut citer :

- celle présentant pour les années à venir les **programmes de qualité et d'efficience** relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale : ces programmes comporteront un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints. **Cette démarche, directement inspirée de celle de la LOLF**, devrait permettre de mesurer, même dans le domaine des finances sociales, l'efficacité de la dépense publique. Dans le domaine de l'assurance maladie par exemple, trois types d'indicateurs pourront être définis : un indicateur d'accessibilité des soins, un indicateur de qualité des soins et enfin un indicateur de « soutenabilité » du système de soins ;

- celle relative aux **mesures de réduction et d'exonération de cotisations ou contributions de sécurité sociale ainsi qu'aux modalités et au montant de la compensation financière** à laquelle ces mesures donnent lieu : la création de cette annexe devrait constituer un réel outil de transparence au service du Parlement et améliorer la qualité de l'information du Parlement sur un sujet aussi central et sensible que la compensation des réductions et exonérations de cotisations sociales par l'Etat en faveur de la sécurité sociale. Quant à l'opportunité d'inscrire ce principe de compensation dans la loi organique, un possible risque d'inconstitutionnalité doit être soulevé : en effet, donner une valeur supra-législative à ce principe nécessiterait une révision de la Constitution comme ce fut le cas pour les collectivités territoriales ;

- celle présentant, pour la dernière année écoulée, les tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que les comptes par branche du régime général, sur la cohérence desquels la Cour des comptes sera amenée à émettre un avis. La création de cette annexe constitue **un progrès par rapport au droit organique existant puisque, dans le droit actuel, il n'existe aucun moyen pour le Parlement de prendre acte des résultats définitifs des lois de financement de la sécurité sociale.** A

cet égard, on peut rappeler que la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, présentée par notre ancien collègue Charles Descours en 2001, proposait « *plutôt que d'introduire des lois de règlement sociales, dont la discussion resterait largement théorique compte tenu de la spécificité des dépenses sociales, (...) de prévoir, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, d'arrêter les résultats financiers de l'année n – 2. Ces résultats ne sont actuellement disponibles que par l'intermédiaire du rapport de la Cour des comptes. Or, il paraît essentiel que le Parlement puisse se prononcer sur les comptes de l'année n, en toute connaissance de cause, à partir des comptes définitifs de l'année n – 2* ».

B. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU PARLEMENT

1. L'organisation du pouvoir de contrôle des commissions saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale

S'agissant du renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement dans le domaine des lois de financement de la sécurité sociale, **l'article 5** du présent projet de loi organique propose d'élever au niveau organique le pouvoir de contrôle des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale et de préciser que ces commissions suivent et contrôlent l'exécution de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

Cette mission est confiée à leur président, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs.

A cet effet, ils procèdent à toutes auditions jugées utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements d'ordre financier ou administratif de nature à faciliter leur mission doivent être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit.

Outre le fait de porter au niveau organique la définition des pouvoirs de contrôle des membres du Parlement en matière d'application des lois de financement de la sécurité sociale, le présent projet de loi organique modifie les dispositions législatives existantes sur trois points :

- **l'affirmation de la compétence des commissions saisies à titre principal** : la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale et la commission des affaires sociales du Sénat seraient désormais organiquement compétentes en matière de suivi et de contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale ;

- **l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale** : le nouvel article LO. 111-9 du code de la sécurité sociale, introduit par le présent article, prévoirait également l'extension des missions de contrôle des commissions saisies à titre principal à « *l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale* ». Le droit existant ne fait, en effet, référence qu'au suivi et au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale aux administrations d'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents ;

- **l'explicitation des procédures de contrôle du Parlement** : le nouvel article LO. 111-9 précité, introduit par le présent projet de loi organique, vise à expliciter les moyens dont disposent le président ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, les rapporteurs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour remplir leur mission de contrôle de l'exécution de ces lois, en précisant qu'ils « *procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents* ».

2. Le pouvoir général de contrôle des commissions chargées des finances en vertu de l'article 57 de la LOLF

Bien que fortement inspirée de celles de l'article 57 de la LOLF, les dispositions de l'article LO. 111-9 proposées par l'article 5 du présent projet de loi organique n'en constituent pas la transposition exacte. Elles ne font, notamment, pas référence à l'obligation pour les personnes dont l'audition est jugée nécessaire de s'y soumettre et ne confie donc pas aux commissions chargées des affaires sociales un « pouvoir de coercition » similaire à celui des commissions chargées des finances.

Si votre rapporteur pour avis se félicite de l'élévation au niveau organique du pouvoir de contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale confié aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il tient à rappeler que **cette nouvelle faculté organique de contrôle ne fait bien**

évidemment pas obstacle à l'exercice par le président, le rapporteur général ainsi que le rapporteur spécial des crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale, par ailleurs rapporteur pour avis du PLFSS, des commissions chargées des finances de chaque assemblée de leur pouvoir de contrôle s'agissant de « *toute question relative aux finances publiques*¹ » et, par conséquent, de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

En effet, l'article 57 de la LOLF précitée confie un pouvoir général de contrôle dans le domaine des finances publiques aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. En outre, le deuxième alinéa de cet article prévoit que « *tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration (...) doivent leur être fournis* ». Votre commission des finances a déjà largement fait usage de cette faculté en se faisant ainsi transmettre chaque année les rapports établis par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur les sujets intervenant dans le domaine des finances sociales et qui lui semblent, à ce titre, dignes d'intérêt.

Votre rapporteur pour avis estime qu'une collaboration fructueuse entre les deux commissions concernées ne pourra qu'être bénéfique au renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement, en l'espèce dans le domaine des finances sociales.

L'exercice, par les commissions chargées des finances de chaque assemblée, de leur pouvoir général de contrôle et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques, ne compromet en rien la nouvelle mission organique de contrôle confiée aux commissions saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En outre, l'expérience plus ancienne et approfondie des commissions chargées des finances en matière de contrôle parlementaire ainsi que le pouvoir de coercition que leur octroie, de manière exclusive, l'article 57 précité de la LOLF, **sont autant d'atouts que le Parlement doit pouvoir exploiter et qui ne pourront qu'être utiles à nos collègues des commissions chargées des affaires sociales.**

¹ Article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

C. **VERS UN CADRE PLUS CONTRAIGNANT À TERME ?**

1. **De la différence irréductible entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale**

Ainsi que le soulignait M. Loïc Philip¹, « *la loi de financement n'est pas véritablement une loi budgétaire* » puisque le budget est « *un acte de prévision et d'autorisation sur un ensemble de dépenses et de recettes et qui a pour effet de limiter les pouvoirs des autorités chargées de son exécution* ».

En effet, il demeure une différence d'importance entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale qui réside dans la compétence exclusive de la loi de finances d'autorisation de la perception des impôts et taxes, cette autorisation étant également valable pour les prélèvements obligatoires affectés à la sécurité sociale.

En outre, les dépenses sociales apparaissent éloignées des dépenses du budget de l'Etat dans la mesure où les **montants de dépenses par branche inscrits dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale restent des objectifs** et ne sont pas limitatifs, à la différence des crédits budgétaires pour lesquels la loi de finances fixe le plafond de l'autorisation. Il ne s'agit donc pas d'une « obligation de dépenses » et le dépassement éventuel de ce plafond est soumis à des règles strictes tant sur le fond, que sur la forme.

Dès lors, votre rapporteur pour avis s'interroge sur le fait de savoir si cette nouvelle réforme organique constitue une simple étape intermédiaire vers un rapprochement de plus en plus poussé entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, deux instruments juridiques d'une portée aujourd'hui très différente et présentant un degré de contrainte sans commune mesure l'un avec l'autre, ou si l'exercice parlementaire consistant à voter le budget de la sécurité sociale ne restera pas toujours enserré dans des limites inhérentes à la nature même des lois de financement de la sécurité sociale et des dépenses votées en loi de financement, qui sont des dépenses non limitatives.

2. **Les limites du vote du Parlement**

Si les modifications proposées par la présente réforme constituent indéniablement des progrès qu'il convient de saluer, il reste que **la portée du vote du Parlement sur les objectifs de dépenses n'est pas, en tant que telle, renforcée par le présent projet de loi organique.**

¹ « *Nouvelles réflexions sur la nature et le devenir des lois de financement de la sécurité sociale* », *Droit social* n° 9/10 septembre-octobre 1997, p. 785.

Le Parlement ne fixera pas plus qu'aujourd'hui d'enveloppe limitative et aucun mécanisme de sanction n'est introduit par le présent projet de loi organique en cas de dépassement des objectifs de dépenses à la différence de ce qui existe en loi de finances. La décomposition de l'ONDAM en sous-enveloppes est certes intéressante pour le Parlement, mais le mécanisme retenu n'empêchera pas une progression de l'ONDAM plus rapide que celle souhaitée par le Parlement, pas plus qu'une croissance plus vive des dépenses des sous-objectifs qui le composent. **La question qui se pose est alors celle de la crédibilité et de l'autorité du vote du Parlement. Celui-ci voit finalement son rôle davantage accru par la transparence résultant des dispositions proposées, qui renforceront le degré de contrainte politique pesant sur le système de sécurité sociale, que par la contrainte juridique découlant de l'approbation d'objectifs de dépenses ou de prévisions de recettes.**

Pour autant, le Parlement ne peut comme aujourd'hui se contenter de constater, impuissant, les dérives des dépenses par rapport au cadre qu'il avait fixé.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur pour avis propose, suivant les dispositions de la proposition de loi organique de notre collègue député Yves Bur¹, d'encadrer de manière plus stricte les dépassements des objectifs de dépenses, en mettant l'accent sur le cadrage pluriannuel des lois de financement de la sécurité sociale. Ce mécanisme aurait le double mérite de renforcer les contraintes résultant de l'approbation parlementaire et de ménager une certaine souplesse, nécessaire compte tenu de la nature particulière des dépenses de sécurité sociale.

3. Un nécessaire effort d'appropriation et de contrôle

Votre rapporteur pour avis considère également essentiel que le Parlement se réapproprie l'outil des lois de financement et mène un travail continu de contrôle des dépenses, dans le champ de la sécurité sociale comme dans le champ de l'Etat. **La logique de performance impulsée par la LOLF dans le domaine des lois de finances doit s'appliquer également aux finances sociales.** La réussite de cette démarche repose sur le Parlement, dont le contrôle doit devenir la « seconde nature », suivant l'heureuse formule du président Christian Poncelet. Votre commission des finances, à laquelle l'article 57 de la LOLF confie un pouvoir général de contrôle dans le domaine des finances publiques, y prendra une part active, conjointement avec nos collègues de la commission des affaires sociales.

¹ Proposition de loi organique n° 2031, XII^{ème} législature relative aux lois de financement de la sécurité sociale, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2005.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Contenu et structure des lois de financement de la sécurité sociale

Commentaire : le présent article vise à définir le contenu et la structure des lois de financement de la sécurité sociale et à préciser la mission d'assistance de la Cour des comptes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTENU ET LA PORTÉE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. Le contenu des lois de financement de la sécurité sociale

L'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale détermine le contenu des lois de financement de la sécurité sociale. Le **I** de cet article dispose en effet que, **chaque année, la loi de financement de la sécurité procède à cinq opérations** :

- elle approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

- elle prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement. Si le détail de ces catégories n'est pas précisé par les dispositions organiques actuelles, les catégories de recettes retenues, définies dans l'annexe C au projet de loi de financement de la sécurité sociale, sont les suivantes : cotisations sociales effectives, cotisations fictives, cotisations prises en charge par l'Etat, contributions publiques, impôts et taxes affectés, transferts, revenus de capitaux et, enfin, autres ressources ;

- elle fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;

- elle fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

- elle fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base comptant plus de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

Outre ces dispositions, le **III** de cet article précise que les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des **dispositions affectant directement l'équilibre financier** des régimes obligatoires de base ou **améliorant le contrôle du Parlement** sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

2. La portée des lois de financement de la sécurité sociale

a) Les lois de financement de la sécurité sociale : une catégorie propre

Le II de l'article LO. 111-3 précité du code de la sécurité sociale dispose que **la loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.**

Une disposition similaire existe pour les lois de finances. On rappellera en effet que l'article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que trois catégories de lois ont le caractère de lois de finances : les lois de finances initiales et les lois de finances rectificatives ; les lois de règlement ; enfin, les lois spéciales prévues à l'article 45 de la LOLF en cas de dépassement des délais de promulgation.

Les deux dernières catégories – lois de règlement et lois spéciales – ne sont pas prévues actuellement s'agissant des lois de financement de la sécurité sociale.

On remarquera également que, **même si la possibilité de lois de financement rectificatives est ouverte, cette procédure n'a jamais été utilisée**, ce qu'avait regretté votre commission des finances¹. Toutefois, depuis

¹ *Se reporter notamment au rapport pour avis n° 60 (2003-2004) de notre collègue Adrien Gouteyron sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.*

la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002¹, les lois de financement intègrent des dispositions rectifiant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de l'année précédente.

b) Un domaine protégé

Le II de l'article LO. 111-3 précité du code de la sécurité sociale dispose également que **seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en application du I de ce même article**, c'est-à-dire celles relatives aux orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et aux objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ; aux prévisions de recettes et aux objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base ; à l'ONDAM et aux plafonds d'avances de trésorerie.

Ainsi est-il précisé que **les amendements ne se conformant pas aux dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale sont irrecevables.**

Les lois de financement comprennent ainsi un domaine exclusif et protégé, à l'instar des lois de finances. On rappellera ainsi que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 relative à la loi de finances rectificative pour 2000, a censuré l'affectation au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) le reliquat du droit de consommation sur les tabacs manufacturés perçu par l'Etat au titre de l'année 2000. Le Conseil constitutionnel avait notamment considéré que les dispositions du II de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale avaient pour objet « *de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée le cas échéant, par des lois de financement rectificatives, ne soient affectées par l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de financement susmentionnées* ».

Dans la même décision n° 2000-441 précitée, le Conseil constitutionnel avait, en revanche, jugé recevable l'article 4 de loi de finances rectificative pour 2000 qui majorait de 350 millions de francs le prélèvement opéré sur le produit de la contribution sociale des sociétés au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 2000, ce qui avait pour effet de diminuer du même montant les ressources affectées au fonds de solidarité vieillesse. Il avait en effet considéré que « *la mesure prévue par l'article critiqué, qui trouve sa place dans une loi de finances, n'a pas sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour*

¹ Loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001.

l'année 2000 une incidence telle qu'elle aurait dû, au préalable, être prise en compte par une loi de financement de la sécurité sociale ».

Les dispositions des alinéas 7, 8 et 9 de l'article 45 du règlement du Sénat relatives à l'irrecevabilité des amendements tirée de l'article LO. 111-3

7. - L'irrecevabilité des amendements tirée de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale peut être soulevée par le Gouvernement, la commission des affaires sociales, la commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par la commission des affaires sociales. L'amendement est mis en discussion lorsque la commission des affaires sociales ne reconnaît pas l'irrecevabilité.

8. - Lorsque la commission des affaires sociales n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement qui dispose de la parole durant cinq minutes. Si le représentant de la commission estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission. Dans les cas prévus au présent alinéa, la commission doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement, l'irrecevabilité sera admise tacitement.

9. - Dans le cas de discussion d'une proposition de loi déposée par un sénateur, les règles énoncées par les alinéas 7 et 8 du présent article s'appliquent également au texte mis en discussion.

B. DES INSUFFISANCES

Si le dispositif des lois de financement de la sécurité sociale tel qu'il a été institué en 1996 a indéniablement constitué un progrès par rapport à la situation antérieure, marquée par l'absence du Parlement, il a toutefois montré ses limites au cours des exercices qui se sont succédé depuis lors.

1. L'absence de vision complète

La première critique qui peut être adressée au dispositif actuel tient à l'absence de vision d'ensemble.

Cette absence de vision globale tient, en premier lieu, à la **différence de traitement entre les recettes et les dépenses**. En effet, alors que la loi de financement de la sécurité sociale prévoit les recettes et fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, le seuil de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres est, par ailleurs, retenu pour la fixation par branche des objectifs de dépenses et pour la fixation des plafonds d'avances de trésorerie.

Ensuite, en liaison avec le point précédent, **le Parlement ne se prononce pas aujourd'hui sur le solde des régimes**, comme il le fait dans le cadre de l'examen de la loi de finances et il n'existe pas d'équilibre global.

Comme le soulignait fort justement notre ancien collègue Charles Descours dans son rapport consacré aux lois de financement de la sécurité sociale¹, « *La loi organique de juillet 1996 a, en quelque sorte, organisé une absence d'équilibre des lois de financement de la sécurité sociale : les objectifs de dépenses sont prévus par branche, et pour les seuls régimes de plus de 20.000 cotisants, les prévisions de recettes sont définies par catégorie sans recouvrir pour autant le même champ que les objectifs de dépenses, les plafonds d'avances de trésorerie concernent enfin les régimes.*

« Il n'y a donc pas d'article d'équilibre en loi de financement comme il peut en exister en loi de finances. Les données sur lesquelles se prononcent le Parlement ne permettent pas davantage de reconstituer un équilibre par branche ».

En outre, l'absence de vote du Parlement sur la situation financière de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) peut être regrettée, compte tenu de l'importance des enjeux, même si des éléments d'information sont actuellement communiqués dans l'annexe f, qui retrace également les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA). Il en va de même pour l'absence d'intégration de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale comme dans le champ des lois de finances, ce que votre commission des finances avait critiqué lors de la création de cette caisse².

Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui permet notamment d'éviter que les lois de financement de la sécurité sociale ne se transforment en lois portant diverses mesures d'ordre social, a également contribué à limiter le champ des lois de financement. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, a ainsi censuré une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 modifiant l'assiette de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), affectée à la CADES, jugeant que cette caisse n'est pas un organisme créé pour concourir au financement des régimes obligatoires de base et que cette disposition était dépourvue d'effets financiers directs sur l'équilibre financier de ces régimes.

¹ Charles Descours, « *Les lois de financement de la sécurité sociale : un acquis essentiel, un instrument perfectible* », rapport d'information n° 433 (1998-1999).

² Se reporter au rapport pour avis n° 315 (2003-2004) de notre collègue Adrien Gouteyron sur le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

2. Une faible portée normative

La deuxième série de critiques tient à la faible portée normative des lois de financement de la sécurité sociale s'agissant des dépenses des organismes de sécurité sociale, ce qui traduit une différence fondamentale entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Certes, il est courant de rappeler que les lois de financement de la sécurité forment un « *modèle original* », comme le soulignait l'exposé des motifs de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale de notre ancien collègue Charles Descours¹. Ce dernier précisait que « *les dépenses sociales obéissent à une logique qui n'est pas celle des dépenses budgétaires. Prévoir un mécanisme d'enveloppes fixes serait ainsi parfaitement illusoire* ».

Il reste que la faible portée normative de la loi de financement de la sécurité sociale soulève un **réel problème de crédibilité et d'autorité du vote du Parlement, et ce d'autant plus que, on l'a vu, aucun projet de loi de financement rectificative ne lui a jamais été présenté.**

L'objectif national de dépenses d'assurances maladie (ONDAM) est l'élément le plus visible de cette absence d'autorité du vote du Parlement : à l'exception de la première année, l'ONDAM voté pour l'année N a systématiquement été dépassé, donnant lieu à des « *rebasages* » en loi de financement pour l'année N + 1. Le Parlement assiste impuissant à cette dérive, dans la mesure où aucun dispositif de sanction n'existe dans le droit actuel. Au contraire, lors de l'examen du projet de loi de finances, le Parlement autorise, par son vote, à dépenser **dans la limite d'un plafond strict** qui ne peut être remis en cause que dans des cas et selon des modalités précises et contraignantes.

En outre, si l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose actuellement que la loi de financement de la sécurité sociale permet au Parlement de fixer, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, il ne l'autorise pas, en revanche, à se prononcer sur la déclinaison de l'ONDAM en enveloppes. Le Parlement connaît cette répartition, qui lui est communiquée par le gouvernement, mais celle-ci ne figure pas expressément dans le projet de loi qu'il examine.

¹ Proposition de loi organique n° 268 (2000-2001), enregistrée à la Présidence du Sénat le 11 avril 2001.

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. LA STRUCTURE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : UN RAPPROCHEMENT AVEC CELLE DES LOIS DE FINANCES

Le présent article, qui réécrit l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, accroît le parallélisme entre les lois de financement de la sécurité sociale et les lois de finances, en structurant les lois de financement de la sécurité sociale en deux parties.

La première partie comporterait **trois types de dispositions** :

- **l'approbation du rapport annexé** décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, ainsi que l'ONDAM, pour les quatre années à venir ;

- des dispositions relatives aux **recettes** de la sécurité sociale (qu'elles figurent nécessairement en loi de financement ou qu'elles puissent simplement y figurer), les conditions de son **équilibre financier**, les tableaux d'équilibre, les plafonds d'avances de **trésorerie** ainsi que les dispositions relatives à l'amortissement de la dette sociale ou à la mise en réserve de recettes au profit de certains régimes ;

- les **dispositions rectificatives pour l'année en cours**, qu'il s'agisse des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre ou des objectifs de dépenses.

La seconde partie serait consacrée aux objectifs et aux mesures de dépenses, à la fixation de l'ONDAM et de ses sous-objectifs, aux dispositions relatives à la gestion des régimes obligatoires de base et aux dispositions relatives au contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

L'exposé des motifs du présent projet de loi précise que *« ce rapprochement formel de la structure des lois de finances de l'Etat et des lois de financement de la sécurité sociale devrait faciliter le débat parlementaire. Les deux instruments restent cependant de caractère fondamentalement différent, la loi de financement de la sécurité sociale fixant des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes là où la loi de finances arrête des crédits de dépenses et autorise la perception des recettes »*.

B. LE CONTENU OBLIGATOIRE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : UN DOMAINE PROTÉGÉ

Le présent article distingue le **contenu obligatoire** des lois de financement de la sécurité sociale (I de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale) de leur **contenu facultatif** (III de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale).

1. Les dispositions obligatoires de première partie

Le A du I de l'article LO. 111-3, tel que réécrit par le présent article, définit les dispositions que comporte nécessairement la première partie de la loi de financement.

a) L'approbation du rapport annexé

Le 1^o du A du I de l'article LO. 111-3 précité prévoit que la loi de financement **approuve le rapport annexé** décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, ainsi que l'ONDAM, **pour les quatre années à venir**.

Le I de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale, tel que réécrit par l'article 2 du présent projet de loi, précise que les prévisions figurant dans ce rapport annexé *« sont établies en cohérence avec les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances »*, c'est-à-dire le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation (RESF).

Cette dimension pluriannuelle est une **nouveauté importante**, qui paraît légitime dans la mesure où la nature des dépenses de sécurité sociale requiert ce type d'approche. Cette disposition, en lien avec la suivante (cf. point b) ci-dessous) est ainsi de nature à renforcer la crédibilité des lois de financement de la sécurité sociale.

b) La détermination des conditions générales de l'équilibre financier

Le 2^o du A du I de l'article LO. 111-3 précité, tel que réécrit par le présent projet de loi, prévoit que la loi de financement **« détermine, pour l'année à venir, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible »**.

Il précise que cet équilibre est défini au regard des données économiques et financières décrites dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation (RESF), joint au projet de loi de finances, en application de l'article 50 de la LOLF.

La rédaction retenue diffère donc de la rédaction actuelle, qui prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale « ***approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale*** ».

La rédaction du présent projet de loi paraît donner plus de poids à la loi de financement, puisque c'est elle qui déterminera désormais les conditions générales de l'équilibre financier, en même temps qu'elle met l'accent sur les conditions économiques générales, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Cette détermination des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale passe par trois types de dispositions : la prévision des recettes par branche, l'adoption de tableaux d'équilibre et la fixation des plafonds d'avances de trésorerie.

(1) La prévision des recettes par branche

Le présent projet de loi précise tout d'abord que la loi de financement de la sécurité sociale « *prévoit les recettes **par branche** de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes* ».

Cette rédaction permet d'établir un parallèle entre les recettes et les dépenses, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, le texte actuel dispose que la loi prévoit « **par catégorie** » les recettes, alors qu'elle fixe les objectifs de dépense « **par branche** ». L'accent est désormais mis sur la branche à laquelle se rattachent les recettes, et non sur la catégorie, notion qui disparaît.

En outre, le texte proposé par le présent article met spécifiquement en lumière le régime général par rapport aux autres régimes, ce que ne faisaient pas les dispositions actuelles.

(2) Des tableaux d'équilibre établis par branche

Afin de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, le présent article prévoit également que la loi de financement « *retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des **tableaux d'équilibre** établis par branche pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour chaque branche du régime général, ainsi que pour chaque organisme concourant au financement de ces régimes* ».

D'après l'exposé des motifs du présent projet de loi organique, entrent dans la catégorie des organismes concourant au financement des régimes de base le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le Fonds de financement des prestations des non-salariés agricoles (FFIPSA) et, pour une part, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. En revanche, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) ne relèvent pas de ce champ, pas plus que les fonds de dépenses liés aux branches comme le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

De la même manière que pour la fixation des recettes, on peut relever le traitement particulier du régime général par rapport aux autres régimes.

Cette disposition constitue l'**une des nouveautés essentielles** du présent projet de loi, dans la mesure où **il permettra au Parlement de se prononcer, pour chaque branche, sur le solde** des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, sur celui du régime général.

(3) La fixation des plafonds d'avances de trésorerie

Enfin, le présent projet de loi prévoit que la loi de financement *« arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources »*.

Cette disposition n'apporte pas de changement majeur aux dispositions actuelles. On rappellera que, selon les dispositions de l'actuel article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base **comptant plus de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres** ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement **qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes**, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

Le texte du présent projet de loi **élargit donc le champ possible des régimes ou organismes concernés** et confère à la loi de financement le pouvoir d'arrêter la liste des régimes et organismes habilités à recourir à des ressources non permanentes, ce qui n'était pas le cas auparavant.

c) Les dispositions rectificatives

Le 3° du A du I de l'article LO. 111-3 précité, tel que réécrit par le présent projet de loi, prévoit que la loi de financement rectifie, pour l'année en cours :

- les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes ;
- les objectifs de dépenses de ces régimes ;
- l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et ses sous-objectifs.

2. Les dispositions obligatoires de seconde partie

a) La fixation, par branche, des objectifs de dépenses

Le 1° du B du I de l'article LO. 111-3 tel que réécrit par le présent article prévoit que la loi de financement « *fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général* ».

Deux modifications sont ainsi introduites par rapport au droit existant :

- l'élargissement du champ de la loi de financement à l'ensemble des régimes, et non plus à ceux comptant plus de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;
- une présentation spécifique des objectifs de dépenses du régime général.

b) La fixation de l'ONDAM et de ses sous-objectifs

Le 2° du B du I de l'article LO. 111-3 tel que réécrit par le présent article prévoit que la loi de financement « *fixe l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs* ». **L'innovation principale de cette disposition tient à la décomposition de l'ONDAM en sous-objectifs.** Les dispositions actuelles ne le prévoyaient en effet pas, même si, en pratique, le gouvernement informait le Parlement de la ventilation de l'ONDAM.

Par ailleurs, le présent article précise que **la définition des composantes des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale.** Cette précision paraît directement inspirée par l'article 7 de la LOLF, qui dispose que, dans le cadre de l'examen du budget de l'Etat, « *seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* », dont on peut rappeler qu'elle constitue l'unité de vote du Parlement et le cadre dans lequel s'apprécie la notion de charge publique au sens de l'article 40 de la

Constitution, ce qui n'est pas le cas des sous-objectifs de l'ONDAM, qui s'apparenteraient plutôt à des programmes au sens de la LOLF.

Cette disposition aurait pour objet de garantir une stabilité des sous-objectifs et de permettre ainsi les comparaisons dans le temps. D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les sous-objectifs devraient correspondre aux enveloppes actuelles.

C. LES AUTRES DISPOSITIONS POUVANT ENTRER DANS LE CHAMP DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. Les dispositions facultatives de première partie

Le A du III du présent article précise les dispositions qui peuvent figurer dans la première partie des lois de financement de la sécurité sociale en complément des dispositions obligatoires précédemment examinées.

Trois catégories de dispositions entrent dans ce champ : les dispositions affectant les recettes ou relatives à l'affectation des recettes ; les dispositions modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées ; enfin, les dispositions relatives à l'amortissement de la dette sociale ou à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base.

a) Les dispositions affectant les recettes ou relatives à l'affectation des recettes

Le présent article prévoit que peuvent figurer en première partie de la loi de financement de la sécurité sociale les dispositions :

- **affectant¹ les recettes de l'année** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, **ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la LOLF, à l'affectation de ces recettes** ;

- **affectant les recettes de l'année et des années ultérieures** des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, **ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la LOLF, à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent.**

On rappellera que l'article 36 de la LOLF dispose que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

¹ Le présent article utilisant les deux acceptions du verbe « affecter », il paraît utile de préciser qu'il s'agit ici des dispositions « modifiant » les recettes de l'année.

La rédaction proposée est donc sans ambiguïté : en retenant l'expression « *sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances* », elle affirme clairement la **prééminence des lois de finances en cas de partage de recettes entre l'Etat et la sécurité sociale**. En revanche, si une recette est d'ores et déjà totalement affectée à la sécurité sociale, les lois de financement de la sécurité sociale pourront modifier l'affectation de cette recette entre les différentes branches de la sécurité sociale.

Par ailleurs, ces dispositions élargissent le champ des lois de financement de la sécurité sociale, dans la mesure où celle-ci pourra également comporter des dispositions modifiant les recettes des années ultérieures. On remarquera que la rédaction n'est pas identique à celle retenue pour les dépenses (cf. infra) dans la mesure où une interprétation stricte du texte proposé (« *affectant les recettes de l'année et des années ultérieures* ») conduit à exclure que les lois de financement puissent comporter des dispositions ne modifiant que les recettes des années ultérieures, alors que la rédaction retenue pour les dépenses semble l'autoriser.

b) Les dispositions modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées

Le présent article prévoit également que les dispositions modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement peuvent figurer dans la première partie des lois de financement de la sécurité sociale.

c) Les dispositions relatives à l'amortissement de la dette sociale ou à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base

Enfin, le présent article prévoit que deux autres types de dispositions, qui ne sont pas expressément visées par les dispositions organiques existantes, pourront figurer en première partie de la loi de financement :

- les dispositions relatives à l'**amortissement de la dette des régimes obligatoires de base** ;

- les dispositions relatives à la **mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base**. Une condition est toutefois posée pour ces dernières : la mise en réserve doit alors affecter les recettes de l'année ou, si elle affecte également les recettes des années ultérieures, ces recettes doivent présenter un caractère permanent.

2. Les dispositions facultatives de seconde partie

Le B du III du présent article précise les dispositions qui peuvent figurer dans la seconde partie des lois de financement de la sécurité sociale en complément des dispositions obligatoires précédemment examinées.

Trois catégories de dispositions entrent dans ce champ : les dispositions ayant un impact sur les dépenses ; les dispositions relatives à la gestion et aux règles d'organisation des régimes ; enfin, les dispositions relatives au contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement.

a) Les dispositions ayant un impact sur les dépenses

Le B du présent article prévoit que peuvent figurer dans la seconde partie des lois de financement de la sécurité sociale les dispositions :

- ayant un impact sur les **dépenses de l'année** des régimes obligatoires de base ou ayant un impact sur celles des dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

- ayant un impact sur les **dépenses** des régimes obligatoires de base ou ayant un impact sur celles des dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, **à la condition qu'elles présentent un caractère permanent.**

Le champ de la loi de financement de la sécurité sociale est étendu par rapport au droit actuel. Celle-ci pourrait en effet comporter :

- des dispositions affectant uniquement les dépenses de l'année à venir ;

- des dispositions affectant les dépenses de l'année à venir et d'un ou plusieurs exercices ultérieurs ;

- des dispositions n'affectant pas les dépenses de l'année à venir mais affectant les dépenses d'un ou plusieurs exercices ultérieurs.

Ce dernier cas de figure peut surprendre mais paraît justifié. Certaines mesures peuvent, en effet, ne pas avoir d'impact en année N mais nécessitent, compte tenu de la complexité technique, de figurer dans la loi de financement pour l'année N, afin de permettre aux différents acteurs de s'adapter aux nouvelles règles. La tarification à l'activité constitue un exemple de ce type de mesures.

On remarque, par ailleurs, s'agissant des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, que le texte est plus restrictif que pour les recettes, dans la mesure où seules les dispositions affectant directement l'équilibre financier de ces régimes sont visées, limite qui n'est pas prévue pour les recettes.

b) Les dispositions relatives à la gestion des risques et aux règles d'organisation des régimes

Le 3° du B du présent article élargit le champ d'intervention des lois de financement de la sécurité sociale et prévoit que la seconde partie pourrait également comporter des dispositions modifiant les **règles relatives à la gestion des risques** par les régimes obligatoires de base ainsi que les **règles d'organisation ou de gestion interne** de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, **si elles ont pour objet ou pour effet d'améliorer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale**.

Ces dispositions élargissent le champ des lois de financement de la sécurité sociale. On rappellera que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, avait jugé que des dispositions tendant à doter la branche accidents du travail – maladies professionnelles du régime général d'une convention d'objectifs et de gestion étaient, par leur objet et leurs effets attendus, de nature à affecter de façon significative l'équilibre financier du régime général.

c) Les dispositions relatives au contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement

Enfin, le 4° du B du présent article dispose que les dispositions **relatives au contrôle du Parlement** sur l'application de ces lois pourront également figurer en seconde partie des lois de financement.

L'article LO. 111-3 du code de la sécurité prévoyait jusqu'à présent que les dispositions **améliorant le contrôle du Parlement** sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pouvaient y figurer.

D. UNE LOI DE FINANCEMENT AU STATUT RÉAFFIRMÉ

1. Les lois de financement de la sécurité sociale : une catégorie de lois propre

Le premier alinéa du II du présent article reprend les dispositions actuelles de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité et prévoit que la loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

2. Les dispositions obligatoires : un domaine exclusif

Le deuxième alinéa du II du présent article prévoit que seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions obligatoires figurant dans les lois de financement de la sécurité sociale, définies par le I du présent article.

Les dispositions obligatoires constituent donc une exclusivité des lois de la sécurité sociale et, à ce titre, font l'objet d'une protection spécifique, ce qui n'est pas le cas, en revanche, des dispositions facultatives.

3. Les dispositions législatives ou réglementaires ayant une incidence sur l'équilibre financier : une prise en compte imposée

On observera toutefois qu'une autre disposition renforce l'autorité de la loi de financement de la sécurité sociale.

En effet, le IV du présent article prévoit que, lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont **susceptibles d'affecter les recettes et les dépenses** des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement ou chargés de l'amortissement de leur dette, **les conséquences de chacune d'entre elles doivent être prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la plus prochaine loi de financement.**

Ces dispositions sont de nature à renforcer la sincérité des lois de financement.

On remarquera que la rédaction retenue inclut la CADES mais exclut le FRR.

E. LA CERTIFICATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL, MISSION D'ASSISTANCE CONFIEE À LA COUR DES COMPTES

Le troisième alinéa de l'article 47-1 de la Constitution dispose que la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Le V du présent article précise l'application de ces dispositions. Il prévoit que **la mission d'assistance du Parlement et du gouvernement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-1 de la Constitution comporte la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général.**

Ces dispositions appellent deux remarques, relatives, d'une part à la certification des comptes, d'autre part à l'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

1. La certification des comptes : une mission cantonnée au régime général

On rappellera tout d'abord que, en application de l'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale, les régimes obligatoires de base et les organismes créés pour concourir à leur financement appliquent un plan comptable unique.

S'inscrivant dans le prolongement des travaux menés par le Haut conseil de la comptabilité des organismes de sécurité sociale, l'article 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005¹, qui a introduit un nouvel article L. 114-6 dans le code de la sécurité sociale, a apporté plusieurs précisions relatives à la comptabilité des régimes et organismes de sécurité sociale, afin d'améliorer la qualité des comptes des organismes de sécurité sociale et de préparer l'évolution vers la certification de ceux-ci.

Les comptes combinés : les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005

Le premier alinéa de l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale s'inspire des dispositions de l'article 27 de la LOLF, en prévoyant que « *les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Le présent article y fait référence mais n'élève pas ce principe au niveau organique, ce que l'on peut regretter.

¹ Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004.

En outre, l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale crée une obligation légale, pour les organismes nationaux de sécurité sociale, de valider les comptes des organismes locaux de leur réseau et d'établir des comptes combinés de branche ou de régime. Les comptes annuels et infra annuels des organismes de base sont ainsi présentés par l'agent comptable, établis sous sa responsabilité et visés par le directeur avant d'être transmis à l'organisme national pour validation.

Les comptes annuels et les comptes combinés annuels doivent être adressés au ministre chargé de la sécurité et à la Cour des comptes, ainsi que, dans le cas des comptes des régimes de protection sociale agricole, au ministre chargé de l'agriculture.

Les mêmes obligations sont applicables aux comptes des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

Le présent article prévoit la certification par la Cour des comptes des seuls comptes du régime général. D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis lors des auditions auxquelles il a procédé, **il pourrait être fait appel à des réviseurs extérieurs à l'Etat pour la certification des comptes des autres régimes.** Ce point mérite toutefois d'être précisé lors de la discussion du présent projet de loi organique.

Par ailleurs, l'article 2 du présent projet de loi organique prévoit que la Cour des comptes émettra un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base, qui seront annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

2. Les rapports entre le Parlement et la Cour des comptes

S'agissant des rapports entre le Parlement et la Cour des comptes, **le présent article apporte nettement moins de précisions relatives à la mission d'assistance de la Cour des comptes que ne le fait l'article 58 de la LOLF s'agissant des lois de finances, disposition que votre commission a eu à cœur de faire vivre dès 2002, qu'il s'agisse du premier ou du deuxième alinéa.**

Les dispositions de l'article 58 de la LOLF

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

On remarquera toutefois que **des dispositions concernant les rapports entre le Parlement et la Cour des comptes dans le domaine du suivi de l'application des lois de financement de la sécurité sociale figurent au sein du code des juridictions financières** et ne sont pas modifiées par le présent projet de loi organique.

Ainsi, l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières prévoit la transmission au Parlement du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, établi chaque année par la Cour des comptes. Aux termes de l'article LO. 132-3 précité, ce rapport présente également une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis au contrôle de la Cour des comptes et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance.

Par ailleurs, l'article L. 132-3-1 du code des juridictions financières, qui n'a pas valeur organique, dispose que « *la Cour des comptes peut être saisie par la commission parlementaire compétente de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de cette commission, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES DISPOSITIONS QUI AMÉLIORENT SENSIBLEMENT LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE...

Le présent article améliore sensiblement le dispositif des lois de financement de la sécurité sociale.

La transparence est tout d'abord accrue par la décomposition de l'ONDAM en sous-objectifs, ce qui permettra, en lien avec les dispositions de l'article 4 du présent projet de loi qui assouplissent les conditions de recevabilité financière des amendements, un **débat approfondi sur la structure même de l'ONDAM**.

Elle est également accrue par le rapprochement entre recettes et dépenses, autorisant **l'approbation d'un solde**. Cet élément est essentiel dans la mesure où il permettra d'avoir enfin une vision d'ensemble de la sécurité sociale et de **mettre en évidence les équilibres financiers**, ce qui n'était pas suffisamment le cas aujourd'hui.

La **structuration de la loi de financement de la sécurité sociale en deux parties**, sur le modèle des lois de finances, est également un facteur de transparence et de clarté du débat, auquel votre commission des finances ne peut qu'être sensible.

Il convient toutefois de souligner la **nature hybride de la première partie** de la loi de financement de la sécurité sociale telle qu'elle résulte du présent article, dans la mesure où elle contiendra obligatoirement des dispositions rectificatives, en recettes comme en dépenses : la loi de financement de la sécurité sociale sera ainsi à la fois une loi de financement rectificative pour l'année N et une loi de financement pour l'année N + 1.

Ces dispositions risquent fort de perpétuer la tendance actuellement observée à ne jamais déposer de projet de loi de financement rectificative, ce qu'ont confirmé les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur pour avis. En outre, nombre de personnes auditionnées ont mis en avant les contraintes administratives engendrées par un éventuel projet de loi de financement rectificative distinct du projet de loi de financement pour l'année à venir, de même que la difficulté probable à inscrire un tel projet à l'ordre du jour du Parlement. L'exemple du projet de loi de finances rectificative « de fin d'année » et les conditions de délai dans lesquelles se déroule leur examen démontrent que cette crainte n'est pas sans fondement...

Par ailleurs, l'accent mis sur la prise en compte du cycle économique et l'introduction d'une **dimension pluriannuelle** sont des éléments susceptibles de renforcer la crédibilité et la sincérité des lois de financement de la sécurité sociale, ce dont on ne peut que se féliciter.

De même, **l'élargissement du champ des lois de financement** à certains sujets qui ne pouvaient être traités auparavant, comme les dispositions relatives à la gestion des risques par les régimes de sécurité sociale ou celles qui modifient substantiellement leur gestion interne, est opportun.

La mission de **certification des comptes du régime général** confiée à la Cour des comptes est enfin un facteur de sincérité et de transparence qu'il faut saluer.

B. ...SANS BOULEVERSER LA PORTÉE DU VOTE DU PARLEMENT

Si ces modifications constituent indéniablement des progrès qu'il convient de saluer, il reste que **la portée du vote du Parlement n'est pas, en tant que telle, renforcée par le présent article.**

Le Parlement continuera en effet à voter des objectifs de dépenses et aucun mécanisme contraignant n'est introduit par le présent projet de loi en cas de dépassement de ces objectifs, à la différence de ce qui existe dans les lois de finances. La décomposition de l'ONDAM en sous-enveloppes est certes intéressante pour le Parlement, mais le mécanisme retenu n'empêchera pas une progression de l'ONDAM plus rapide que celle souhaitée par le Parlement, pas plus qu'une croissance plus vive des dépenses des sous-objectifs qui le composent. Le Parlement ne fixera pas plus qu'aujourd'hui d'enveloppe limitative.

La question qui se pose est alors celle de la crédibilité et de l'autorité du vote du Parlement. Plusieurs remarques s'imposent.

D'une part, votre rapporteur pour avis estime que **la distinction entre crédits limitatifs et crédits non limitatifs ne doit pas être exagérée.** En tant que rapporteur spécial des crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, il a en effet pu constater que le montant des crédits limitatifs consacré aux dépenses à caractère social comme l'aide médicale de l'Etat ou divers minima sociaux était bien souvent dépassé et nécessitait des ouvertures en loi de finances rectificative. L'élément essentiel de la problématique tient donc à la nature même des dépenses sociales, plutôt qu'à la définition juridique de l'autorisation parlementaire.

Cela posé, **il importe que le vote du Parlement ait un sens et une portée réelle.** Les dépassements de l'ONDAM systématiquement constatés ne peuvent se poursuivre comme aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle votre

rapporteur pour avis vous propose, suivant les dispositions de la proposition de loi organique¹ de notre collègue député Yves Bur, d'encadrer de manière plus stricte les dépassements des objectifs de dépenses, en mettant l'accent sur le cadrage pluriannuel des lois de financement de la sécurité sociale.

Votre rapporteur pour avis considère également que, suivant la logique de la LOLF qui revalorise la loi de règlement, le Parlement devra à l'avenir porter une attention plus grande à l'exécution des dépenses sociales. Le contrôle doit devenir la « seconde nature » du Parlement, suivant l'heureuse formule du président Christian Poncelet, qu'il s'agisse des dépenses de l'Etat ou des dépenses de la sécurité sociale. **Votre commission des finances, à laquelle l'article 57 de la LOLF confie un pouvoir général de contrôle dans le domaine des finances publiques, y prendra une part active.**

Par ailleurs, l'articulation entre l'intervention du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie, institué par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie **et les lois de financement de la sécurité sociale, mériterait d'être précisée,** ce que ne fait pas le présent projet de loi organique. Votre rapporteur pour avis souhaite que l'examen en séance publique permette d'apporter à cette question une réponse adaptée.

Un dernier point, soulevé au cours des auditions auxquelles votre rapporteur pour avis a procédé, mérite attention. **On pourrait en effet imaginer que les objectifs de dépenses par branche soient, suivant le modèle de l'ONDAM, répartis en sous-objectifs.** Ceux-ci pourraient par exemple distinguer les dépenses de gestion des caisses, les dépenses de prestations et les dépenses d'action sociale. A moins de les faire figurer en annexe à titre d'information du Parlement, de telles dispositions pourraient toutefois apparaître comme une atteinte portée à l'autonomie de gestion des caisses de sécurité sociale. Votre rapporteur pour avis souhaite que l'examen du présent projet de loi permette d'approfondir cette question.

C. DES POINTS À CLARIFIER

Plusieurs points méritent d'être clarifiés ou complétés.

1. La place de la CNSA : une clarification qui s'impose

La question de la place de la CNSA se pose ensuite avec une acuité particulière. En effet, l'exposé des motifs du présent projet de loi

¹ Proposition de loi organique n° 2031, XII^{ème} législature relative aux lois de financement de la sécurité sociale, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2005.

organique laisse entendre que les dispositions relatives à la CNSA ne pourront pas toutes figurer en loi de financement de la sécurité sociale. D'après certaines informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le Parlement se prononcerait ainsi sur l'équilibre global de la caisse mais, selon les dispositions du présent article, une différence existerait entre les recettes et les dépenses : toutes les dispositions concernant les recettes pourraient figurer en loi de financement mais **seules les dispositions relatives aux dépenses affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pourraient y figurer, ce qui exclut les dispositions relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap.**

Ceci se comprend si l'on intègre la CNSA dans le champ des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Or, selon d'autres analyses, la CNSA pourrait être considérée, à titre exceptionnel en 2005, comme un organisme concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. En revanche, elle ne serait plus incluse dans cette catégorie à compter de 2006 : en effet, c'est elle qui, à partir de cette date et en application des dispositions des articles L. 14-10-1 et L. 314-3 du code de l'action sociale et des familles, recevra une contribution des régimes d'assurance maladie, fixée par arrêté au sein de l'ONDAM. Dans ce cadre, elle serait considérée comme un organisme qui gère certaines dépenses relevant de l'ONDAM, notion prévue par l'annexe mentionnée au 7° de l'article 2 du présent projet de loi organique¹, et non comme un organisme concourant au financement des régimes obligatoires de base.

Cette situation doit être clarifiée. Les réponses qui ont été apportées à votre rapporteur pour avis, sur ce point, sont relativement confuses. L'exposé des motifs du présent projet de loi organique est lui-même ambigu, et il n'est pas certain qu'il reflète exactement les intentions du gouvernement.

Il faut, à ce stade, rappeler que votre commission des finances avait critiqué le fait que cette caisse ne relève ni du champ des lois de financement de la sécurité sociale, ni du champ des lois de finances². **Il paraît essentiel que le Parlement ait une vision claire de la situation de cette caisse, qui est financée par des prélèvements obligatoires.**

¹ Cette annexe présente, pour la dernière année écoulée, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes qui financent ou gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, ce qui vise la CNSA.

² Se reporter au rapport pour avis n° 315 (2003-2004) de notre collègue Adrien Gouteyron sur le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Dans la mesure où cette caisse recevra à l'avenir une contribution des régimes d'assurance maladie, on peut se demander si elle doit entrer dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

Faudrait-il alors que la totalité des missions de cette caisse, y compris le financement de l'APA et de la prestation de compensation du handicap, puisse être discutée en loi de financement de la sécurité sociale ?

Cette question met en relief l'ambiguïté du statut de cette caisse. Le 6 novembre 2003, lors de la présentation de la réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes, le Premier ministre avait déclaré qu'il s'agissait d'une « *nouvelle branche de notre protection sociale* ». On notera également que l'avant-projet annuel de performance joint au projet de loi de finances pour 2005 contient, au sein du programme « handicap et dépendance » de la mission « solidarité et intégration » un objectif « *assurer la couverture du risque dépendance* » et un indicateur « *part des ressources de la branche autres que des prélèvements obligatoires* », en se référant expressément à la CNSA. Le commentaire associé à l'objectif indique en effet que « *la mise en place d'une cinquième branche de protection sociale avec un pilotage opérationnel unifié sous la responsabilité de la CNSA est destinée à installer une prise en charge durable du risque dépendance sous toutes ses formes* ».

La question de la CNSA doit également être liée aux problématiques qui sont celles des **finances locales**, compte tenu des liens étroits qui unissent cette caisse aux départements : ceci plaiderait alors pour que ce sujet soit abordé en loi de finances, en même temps que celui des dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales.

Il est essentiel que le gouvernement, au cours de la discussion du présent projet de loi organique, clarifie sa position sur le statut de cette caisse.

2. Les autres dispositions à clarifier ou à compléter

Par ailleurs, si l'article 2 du présent projet de loi organique prévoit qu'une annexe au projet de loi de financement présentera, pour la dernière année écoulée, les tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que les comptes par branche du régime général, **votre rapporteur pour avis estime nécessaire de prévoir un vote du Parlement sur ces tableaux d'équilibre. Sans prévoir de « loi de règlement sociale » spécifique, il est en effet important que le Parlement se prononce sur les comptes définitifs.**

Ensuite, comme aujourd'hui, le Parlement ne se prononce pas formellement sur les situations financières de la CADES, du FRR et des

différents fonds ou organismes de dépenses liés aux branches de la sécurité sociale : Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA), Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV), Fonds de modernisation des établissements de santé (FMES).

Si la situation de la CADES et du FRR est retracée en annexe, telle n'est pas le cas des autres organismes, ce qu'il convient de prévoir, afin de renforcer l'information du Parlement.

Ensuite, il conviendrait d'**harmoniser les dispositions relatives aux mesures de recettes et aux mesures de dépenses** pouvant figurer dans la loi de financement de sécurité sociale, afin de prévoir que ces mesures pourront, dans les deux cas, avoir un impact sur l'année N, sur l'année N et les années ultérieures ou seulement sur les années ultérieures.

Enfin, il serait souhaitable d'**élever au niveau organique les dispositions du premier alinéa de l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale**, qui prévoient que « *les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 2

Liste des rapports et annexes joints au projet de loi de financement de la sécurité sociale et transmis au Parlement

Commentaire : le présent article vise à modifier la liste des documents présentés au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans sa rédaction actuelle, l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale, introduit par l'article 1^{er} de la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, prévoit la transmission au Parlement, au moment de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de quatre types de documents.

A cet égard, il convient de souligner que, si l'information transmise au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement est abondante, tous les documents ne présentent pas le même degré de pertinence.

A. LA NATURE DES DOCUMENTS TRANSMIS AU PARLEMENT DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. Le rapport dit « annexé »

Le I de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale dispose, dans sa rédaction actuelle, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier.

2. Les annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale

Le **II** de l'article LO. 111-4 précité précise la liste des annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces annexes sont au nombre de sept et revêtent un caractère d'inégale importance.

Liste des annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale

Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, des annexes :

- a) Présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population ;
- b) Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions des lois de financement de la sécurité sociale de l'exercice précédent ;
- c) Décrivant l'évolution prévisible, pour l'année en cours et l'année suivante, des recettes et des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale comptant plus de 20.000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres et, le cas échéant, de leurs besoins de trésorerie en cours d'exercice, ainsi que les perspectives d'évolution de ces recettes et de ces dépenses pour les deux années à venir ;
- d) Décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;
- e) Faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes ;
- f) Décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes ayant pour mission de concourir au financement de ces mêmes régimes et, s'il y a lieu, à l'apurement de la dette ;
- g) Retraçant pour les trois années précédentes, d'une part, les comptes de la protection sociale qui regroupent l'ensemble des prestations sociales et les moyens de leur financement en mettant en évidence leur place dans les équilibres généraux économiques et financiers, d'autre part, l'effort social de la Nation qui regroupe les prestations sociales et les charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables.

Source : article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale

Certaines de ces annexes, telle celle relative à l'effort social de la Nation, existaient déjà en tant qu'annexes au projet de loi de finances ou étaient prévues par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

Ces annexes font partie intégrante du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En conséquence, le dépôt de la dernière annexe fait courir le délai prévu par l'article 47-1¹ de la Constitution, introduit par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996.

3. Le rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

Le **III** de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale dispose qu'est également joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année le rapport de la Cour des comptes prévu par l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières.

Cet article, introduit par l'article 2 de la loi organique précité du 22 juillet 1996, prévoit que, « *chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance. Ce rapport est remis au Parlement sitôt son arrêt par la Cour des comptes. Les réponses faites aux observations de la Cour des comptes sont jointes au rapport* ».

4. Un document trisannuel

Le **IV** de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit que, tous les trois ans, le gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de la sécurité sociale, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres.

¹ Le deuxième alinéa de l'article 47-1 de la Constitution dispose en effet que « si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45 ».

B. DES DOCUMENTS D'UNE INÉGALE PERTINENCE

Ainsi que le soulignait, dès 1999, notre ancien collègue Charles Descours dans son rapport d'information¹, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur les lois de financement de la sécurité sociale, les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale doivent être améliorées.

De même, l'exposé des motifs de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale² de notre ancien collègue Charles Descours, présentée en 2001, souligne que « *ces annexes doivent être claires, lisibles et directement opérationnelles pour une meilleure compréhension des finances de la sécurité sociale* ». C'est pourquoi, cette proposition de loi organique prévoyait la suppression du rapport annexé, « *dénué de portée normative selon le Conseil d'Etat* » et n'ayant pas « *rempli ses objectifs* ».

En outre, l'article 13 de cette proposition de loi organique prévoyait de rendre trisannuelle l'annexe a) relative à la situation sanitaire et sociale de la population, de supprimer l'annexe g) retraçant les comptes de la protection sociale et l'effort social de la Nation sur les trois années écoulées, de créer une annexe détaillant de manière explicite les conséquences financières du projet de loi de financement de la sécurité sociale, enfin d'instaurer un rapport du gouvernement, non amendable par les parlementaires, spécifiquement consacré à l'évolution de l'ONDAM dans le but de « *faire le lien entre les orientations de santé publique et l'enveloppe financière* ».

Article 13 de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, présentée par notre ancien collègue Charles Descours en 2001

I - Sont jointes au projet de loi de financement de l'année des annexes :

a) rendant compte de la mise en oeuvre des dispositions des lois de financement de la sécurité sociale de l'exercice précédent ;

b) détaillant les conséquences financières sur l'année en cours, et, le cas échéant, sur les années suivantes, des dispositions du projet de loi sur les comptes des régimes de base, des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement et des organismes chargés d'apurer leur dette ou d'anticiper leurs futures dépenses ;

¹ Rapport d'information n° 433 (1998-1999), fait au nom de la commission des affaires sociales sur les lois de financement de la sécurité sociale, par notre ancien collègue Charles Descours, « *Les lois de financement de la sécurité sociale : un acquis essentiel, un outil perfectible* ».

² Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale présentée par notre ancien collègue Charles Descours, n° 268 (2000-2001).

c) décrivant l'évolution prévisible, pour l'année en cours et l'année suivante, des comptes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale comptant plus de 20 000 cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres et, le cas échéant, de leurs besoins de trésorerie en cours d'exercice, ainsi que les perspectives d'évolutions des recettes et des dépenses pour les deux années postérieures ;

d) décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, par branche et par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;

e) faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes et entre branches.

II - Est également joint au projet de loi un rapport sur l'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Il justifie l'évolution proposée pour l'année de cet objectif au regard notamment de l'évolution spontanée des dépenses, rappelle l'impact des dispositions figurant dans le projet de loi et, le cas échéant, dans les lois de financement précédentes et chiffre le financement des priorités de santé publique mises en oeuvre.

III - Est également joint le rapport de la Cour des comptes prévu par l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières.

IV - Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres et un rapport sur l'état sanitaire et social de la population.

Plus récemment, notre collègue député Yves Bur, auteur d'une proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale¹, a préconisé d'affirmer les droits du Parlement en renforçant *« la pertinence des annexes explicatives jointes au projet de loi financement de la sécurité sociale, tout en donnant la possibilité aux parlementaires de demander la création d'annexes générales à vocation informative, sur les modèles des « jaunes » - possibilité aujourd'hui refusée par le Conseil constitutionnel en application de la loi organique du 22 juillet 1996 »*.

Dès lors, notre collègue député Yves Bur propose de créer, au sein du code de la sécurité sociale, un nouvel article LO. 111-6 listant les annexes qui doivent être jointes au PLFSS, supprimant le rapport annexé et introduisant une démarche de performance avec des indicateurs de résultats par sous-objectifs, sur le modèle de la LOLF.

¹ Proposition de loi organique n° 2031, XII^{ème} législature, relative aux lois de financement de la sécurité sociale, présentée par notre collègue député Yves Bur, janvier 2005.

II. LE DROIT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le présent article vise à remplacer l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale par de nouvelles dispositions destinées à réviser le contenu et la forme des annexes du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui, d'après l'exposé des motifs du présent projet de loi organique, « *pour être pleinement pertinentes, devront tout à la fois diminuer en volume, mais aussi comporter certains éléments que le texte actuel ne permet pas d'accueillir* ».

A. UN RAPPORT À DIMENSION PLURIANNUELLE

Le I de la rédaction proposée par le présent article pour l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale propose d'accompagner le projet de loi de financement de la sécurité sociale d'un **rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base (ONDAM), pour les quatre années à venir.**

En outre, il dispose que ces prévisions sont établies en cohérence avec les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques présentée dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

A cet égard, il convient de rappeler que l'article 50 précité de la LOLF dispose qu'est joint au projet de loi de finances de l'année un **rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation** (RESF). Ce rapport comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. **Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques** détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne. En outre, sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la Nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.

Votre rapporteur pour avis rappellera ici que, dans sa décision¹ du 12 août 2004 concernant la loi relative à l'assurance maladie, **le Conseil constitutionnel avait émis une réserve d'interprétation sur l'article 39 de la loi précité en rappelant que le « cadrage pluriannuel des dépenses » des caisses nationales d'assurance maladie**, auquel se réfère l'article 39 de la loi déferée, ne pourrait être approuvé par une loi de financement de la sécurité sociale sans intervention préalable d'une loi organique. Ainsi, le Conseil constitutionnel avait souligné qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, *« les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique »* et **qu'il s'ensuivait qu'en l'absence de modification de la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, le « cadrage financier pluriannuel » prévu par la disposition critiquée ne pourrait être approuvée que par une loi de financement de la sécurité sociale.**

C'est précisément dans le but de donner une base organique à la notion de cadrage financier pluriannuel des lois de financement de la sécurité sociale qu'intervient le présent article.

B. LA RÉVISION DE LA LISTE DES ANNEXES JOINTES AU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le **II** de la rédaction proposée par le présent article pour l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale propose de modifier la liste des annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Au nombre de sept dans le droit existant mais d'une inégale pertinence, le présent article propose de joindre au projet de loi de financement de la sécurité sociale neuf annexes, pour certaines inédites et novatrices, pour d'autres, dans le droit fil des dispositions organiques existantes.

¹ *Décision n° 2004-504 DC – 12 août 2004, Loi relative à l'assurance maladie.*

La nouvelle liste des annexes jointes au projet de loi de financement, proposée par le présent projet de loi organique

Désormais, seraient jointes au projet de loi de financement, des annexes :

1° Présentant pour les années à venir les programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux dernières années civiles écoulées et, le cas échéant, lors de l'exercice en cours ;

2° Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en œuvre au cours de cette même année ;

3° Détaillant, par catégories et par branches, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général et des régimes de non salariés ;

4° Enumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu ;

5° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'Etat et des autres collectivités publiques ;

6° Précisant le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa décomposition en sous-objectifs, et analysant l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif ;

7° Présentant, pour la dernière année écoulée, le compte définitif, et pour l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes qui financent ou qui gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

8° Justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année et, le cas échéant, des années suivantes, des mesures contenues dans le projet de loi de financement sur les comtes des régimes de base et des organismes concourant à leur financement ;

9° Présentant, pour la dernière année écoulée, les tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que les comptes par branche du régime général. La Cour des comptes émet un avis sur la cohérence de ces tableaux d'équilibre.

C. AUTRES DOCUMENTS TRANSMIS AU PARLEMENT

Le **III** de la rédaction proposée par le présent article pour l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale dispose que sont également transmis au Parlement :

- le rapport de la Cour des comptes prévu à l'article LO. 132-3 précité du code des juridictions financières, à savoir le **rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale** ;

- un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ainsi qu'à la mise en réserve de recettes à leur profit. Il s'agit, à proprement parler, du **rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale** publié annuellement, au mois de septembre ;

- un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées, notamment en application du V de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, relatif à la certification, par la Cour des comptes, de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, en modifiant la liste des documents transmis au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, constitue un progrès notable par rapport au droit organique existant, dans le sens d'une amélioration réelle de l'information du Parlement.

A. DEUX INNOVATIONS MAJEURES

1. L'introduction d'une dimension pluriannuelle des lois de financement de la sécurité sociale

Le présent projet de loi organique vise notamment à inscrire les futures lois de financement de la sécurité sociale dans une perspective

pluriannuelle, condition essentielle de l'amélioration du pilotage financier de la sécurité sociale.

En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année sera désormais accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général ainsi que l'ONDAM **pour les quatre années à venir**. La loi de financement de la sécurité sociale pourra contenir des dispositions affectant l'équilibre financier de la sécurité sociale, non seulement pour l'exercice à venir mais aussi pour les exercices ultérieurs.

En outre, d'après les nouvelles dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale proposées par l'article 1^{er} du présent projet de loi organique, le Parlement sera amené à approuver ce rapport par un vote au moment de l'examen de la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale.

Enfin, les prévisions contenues dans ce rapport pluriannuel seront établies de façon cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques contenues dans le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation mentionné à l'article 50 précité de la LOLF. La pluriannualité est ainsi affirmée par la prise en compte du cycle économique dans l'appréciation de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Cette harmonisation du cadrage financier de la loi de financement de la sécurité sociale et de la loi de finances constitue un progrès significatif.

Votre rapporteur pour avis estime que l'introduction de cette dimension pluriannuelle dans la préparation et la présentation des lois de financement de la sécurité sociale permettra de renforcer la transparence de l'information fournie au Parlement ainsi que la crédibilité et la sincérité de la loi de financement.

2. Les programmes de qualité et d'efficience et la définition d'objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis : une démarche inspirée de celle de la LOLF

Dans le prolongement de la démarche engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de gestion signées entre l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale et en s'inspirant des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le présent article prévoit la création d'une **annexe présentant pour les années à venir les programmes de qualité et d'efficience relatif aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale**. Ces programmes comporteront un diagnostic de situation – en particulier, s'agissant de l'assurance maladie, une analyse de l'état sanitaire et des besoins de santé

publique – des objectifs retracés au moyen d'indicateurs, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ainsi que les résultats atteints.

La démarche introduite par la création de cette annexe est directement inspirée de l'esprit de la LOLF qui définit une nouvelle architecture budgétaire composée de missions et de programmes¹ et qui introduit la notion de projet annuel de performance.

La LOLF (article 51-5°) prévoit en effet la jonction au projet de loi de finances de l'année d'un projet annuel de performance (PAP) pour chaque programme, contenant notamment « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

Symétriquement, l'article 54-4° de la LOLF prévoit la jonction au projet de loi de règlement de rapports annuels de performance, « *faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement* :

« *a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* ».

Toutefois la différence sémantique entre la notion de « *projet annuel de performance* » et celle de « *programme de qualité et d'efficience* » est d'importance. Elle signifie qu'il est difficile de faire appel à la notion de performance dans le domaine de la sécurité sociale et de la santé publique.

¹ L'article 7 de la LOLF dispose que « *les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

Quelle articulation entre les indicateurs de performance définis dans le cadre de la LOLF et les indicateurs définis dans le cadre de la LOLFSS ?

Votre commission des finances a récemment examiné la totalité des indicateurs de performance définis dans le cadre de la LOLF¹.

Elle a ainsi pu constater que certains indicateurs proposés pour les programmes de la mission « santé » ou de la mission « solidarité et intégration » étaient très larges par rapport aux moyens d'action effectifs du ministère concerné et englobaient dans certains cas les actions menées par l'Etat et par la sécurité sociale. Les objectifs et indicateurs du programme « handicap et dépendance » actuellement définis ont ainsi été conçus selon une approche consolidée des politiques menées. De la même manière, l'avant-projet annuel de performance joint au projet de loi de finances pour 2005 précise que l'indicateur « coût unitaire du dépistage du cancer du sein », retenu dans le programme « santé publique et prévention » de la mission « santé », *« devra intégrer le coût unitaire global du dépistage du cancer du sein agrégeant les dépistages financés par l'Etat et ceux financés par l'assurance maladie »*.

Ces exemples montrent la nécessité de prêter une attention particulière à l'**articulation entre les indicateurs prévus dans le cadre de la LOLF et ceux prévus dans le cadre de la LOLFSS**, qui devront également être en harmonie avec les indicateurs définis dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion signées entre l'Etat et les caisses de sécurité sociale.

Si votre rapporteur pour avis est conscient de la difficulté à définir des objectifs de performance et à construire des indicateurs précis permettant de mesurer l'atteinte des objectifs dans le domaine de la sécurité sociale et de la santé, il estime que la mesure de l'efficacité de la dépense publique ne saurait être absente de ce domaine.

S'agissant des modalités de définition de ces programmes de qualité et d'efficience, l'exposé des motifs du présent projet de loi organique précise que, pour chacune des branches de prestations ou de recouvrement de la sécurité sociale, le programme détaillera l'impact attendu de la politique menée sur plusieurs exercices. Il s'agira, tout d'abord, de considérer ses effets sur les individus, au regard des dépenses engagées ou des recettes recouvrées, en termes d'efficacité de la politique sociale : accès de toute la population au système de soins, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des jeunes parents, niveau de vie relatif des retraités et des actifs. Seront également fixés des objectifs en matière de gestion du risque, de contrôle des indus et de la lutte contre la fraude, de qualité de service rendu, d'évolution des coûts de gestion de chacune des branches.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, s'agissant plus particulièrement du domaine de l'assurance maladie, trois types

¹ *Se reporter au rapport d'information n° 220 (2004-2005) de notre collègue Jean Arthuis, « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ».*

d'indicateurs pourront être retenus : un indicateur relatif à l'accessibilité des soins, un indicateur relatif à la qualité du système de soins et un indicateur relatif à la « soutenabilité » du système de soins.

Interrogé par votre rapporteur pour avis lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat le mardi 8 mars 2005, M. Bernard Cieutat, président de la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes, a reconnu, s'agissant de la construction des futurs indicateurs associés aux programmes de qualité et d'efficience, qu'il existait une difficulté réelle pour obtenir une cohérence entre ceux figurant actuellement dans les conventions d'objectifs et de gestion et ceux qui seraient fixés par la loi de financement. Il a estimé qu'à défaut d'être identiques, il était indispensable que ces indicateurs soient compatibles entre eux.

Enfin, il convient de noter que la définition de ces programmes de qualité et d'efficience sera progressive puisque l'article 7 du présent projet de loi organique prévoit que les dispositions relatives à la jonction de cette annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale s'appliqueront pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

B. DES PROGRÈS INDÉNIABLES

1. Une plus grande transparence en matière de compensation financière des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale

a) Le principe de compensation des exonérations affectant les recettes de la sécurité sociale

L'article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, en modifiant les dispositions de **l'article L. 137-1 du code de la sécurité sociale** introduit par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, a complété et renforcé le **principe de compensation des exonérations affectant les recettes de la sécurité sociale** en l'étendant aux contributions sociales ainsi qu'aux réductions ou abattements opérés sur l'assiette des cotisations et contributions. Il a également posé un nouveau principe de compensation réciproque intégrale, entre l'Etat et la sécurité sociale, de tout transfert de charges, permettant de garantir une meilleure protection des ressources de la sécurité sociale et établissant ainsi les bases d'une relation financière plus claire entre l'Etat et la sécurité sociale.

En outre, l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005¹ a inséré dans le code de la sécurité sociale un **nouvel article L. 131-8** qui prévoit que le gouvernement remet chaque année, avant le 1^{er} octobre, un rapport aux commissions compétentes des assemblées sur les conditions d'application de l'article L. 131-7 précité.

Le contenu du rapport gouvernemental mentionné à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale

Ce rapport retrace notamment :

- les différentes mesures donnant lieu à compensation, réparties par nature ;
- les différentes mesures ne donnant pas lieu à compensation intégrale ;
- la ventilation des mesures de compensation par branche et par régime de base obligatoire ;
- l'évolution des mesures de compensation sur les trois derniers exercices clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir ;
- les mesures donnant lieu à application du principe de compensation envisagées pour l'année à venir ;
- le montant des créances sur l'Etat détenues par les organismes de sécurité sociale ou par les fonds concourant à leur financement au titre de l'application des dispositions de l'article L. 131-7.

b) Une meilleure information du Parlement permise par le présent projet de loi organique

Le présent article prévoit de joindre au projet de loi de financement de la sécurité sociale une annexe :

- énumérant l'ensemble des mesures de réduction et d'exonération de cotisations ou contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations de contributions ;

- présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu.

¹ Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004.

Combinée aux dispositions précitées des articles L. 131-7 et L. 131-8 du code de la sécurité sociale, la création de cette annexe devrait constituer un réel outil de transparence au service du Parlement et améliorer la qualité de l'information du Parlement sur un sujet aussi central et sensible que la compensation des réductions et exonérations de cotisations sociales par l'Etat en faveur de la sécurité sociale.

S'agissant de l'opportunité d'élever les dispositions de l'article L. 131-7 précité du code de la sécurité sociale au niveau organique, la question de la constitutionnalité d'une telle disposition organique se pose.

Lors de l'audition¹ de M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat à l'assurance maladie, par la commission des affaires sociales du Sénat le mercredi 9 mars 2005, notre collègue Alain Vasselle a expliqué que la version initiale du présent projet de loi organique réaffirmait l'obligation d'une compensation intégrale des allègements supportés par les caisses, mais que cette disposition avait été retirée du texte, à la suite de l'avis du Conseil d'Etat, qui l'aurait estimée inconstitutionnelle. Il a alors demandé au secrétaire d'Etat à l'assurance maladie si le gouvernement envisageait une révision de la Constitution afin de rendre possible l'inscription de cette disposition dans la loi organique. **M. Xavier Bertrand, après avoir rappelé que le principe de compensation figurait déjà dans une loi de 1994, a exprimé ses réserves quant à l'opportunité d'une nouvelle révision constitutionnelle. Il a précisé la position du Conseil d'Etat qui avait estimé que ce principe ne pouvait figurer dans la loi organique, dans la mesure où ces lois n'avaient pas pour objet de fixer des règles de fond mais seulement de compléter les dispositions relatives à l'organisation des pouvoirs publics figurant dans la Constitution.**

A cet égard, il est utile de rappeler que l'application de la règle de compensation de tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales avait nécessité une révision de la Constitution².

Enfin, il faut indiquer que le passage à une comptabilité en droits constatés pour l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances selon lesquelles « *les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts, conformément aux usages du commerce* » devrait également constituer un facteur de plus grande transparence et de sincérité s'agissant de

¹ Bulletin des commissions n° 19, du mardi 8 au jeudi 10 mars 2005, session ordinaire 2004/2005.

² L'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a introduit dans la Constitution du 4 octobre 1958 un nouvel article 72-2 qui dispose notamment que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

l'application de la règle de compensation des exonérations de cotisations sociales.

2. La clarification des relations financières entre la sécurité sociale, l'Etat et les autres collectivités publiques

Le présent article prévoit la jonction au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une annexe détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Votre rapporteur pour avis estime que cette annexe constituera un **réel progrès en termes de clarification des flux financiers entre la sécurité sociale et l'Etat notamment et qu'elle sera facteur d'une plus grande transparence s'agissant des transferts de charges entre ces deux entités.**

3. La définition de l'ONDAM

Le présent article prévoit la jonction au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une annexe précisant le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa décomposition en sous-objectifs, analysant l'évolution, au regard des besoins en santé publique, des soins financés au titre de cet objectif.

Votre rapporteur pour avis considère la création de cette annexe comme une avancée appréciable au regard de l'information du Parlement sur la construction de l'ONDAM. Cette annexe, qui permettra de faire le lien entre les orientations de santé publique et l'enveloppe financière consacrée aux dépenses d'assurance maladie, pourra utilement éclairer le vote du Parlement sur l'ONDAM. Cette annexe devrait, en outre, permettre de donner à l'ONDAM un « contenu en santé publique » qui lui fait aujourd'hui défaut.

4. La présentation de comptes définitifs et prévisionnels des organismes qui financent ou gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM

Le présent article prévoit la jonction au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une annexe présentant, pour la dernière année écoulée, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des **organismes qui financent ou gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.**

Cette annexe vise spécifiquement les comptes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

5. La présentation de tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base

Autre innovation d'envergure, le présent article prévoit la jonction au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une annexe présentant, pour la dernière année écoulée, les tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que les comptes par branche du régime général. En outre, il précise que la Cour des comptes émet un avis sur la cohérence de ces tableaux d'équilibre.

Interrogé par votre rapporteur pour avis, lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat le mardi 8 mars 2005, sur le contenu de l'avis de la Cour des comptes sur la cohérence de ces tableaux d'équilibre, M. Bernard Cieutat, président de la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes, a précisé que, dans un premier temps, il avait été prévu que la Cour des comptes certifie également les tableaux d'équilibre. Ayant fait valoir que cette opération ne pouvait s'appliquer qu'à des comptes, la Cour des comptes a considéré que le principe de retenir un avis sur ces tableaux lui conférait une grande liberté même si cet avis ne portait que sur la cohérence d'ensemble de ces tableaux, notion qui demanderait à être explicitée par la suite.

La création de cette annexe constitue un progrès par rapport au droit organique existant puisque, dans le droit actuel, il n'existe aucun moyen pour le Parlement de prendre acte des résultats définitifs des lois de financement de la sécurité sociale.

A cet égard, on peut rappeler que la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, présentée par notre ancien collègue Charles Descours en 2001, proposait « *plutôt que d'introduire des lois de règlement sociales, dont la discussion resterait largement théorique compte tenu de la spécificité des dépenses sociales, (...) de prévoir, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, d'arrêter les résultats financiers de l'année $n - 2$. Ces résultats ne sont actuellement disponibles que par l'intermédiaire du rapport de la Cour des comptes. Or, il paraît essentiel que le Parlement puisse se prononcer sur les comptes de l'année n , en toute connaissance de cause, à partir des comptes définitifs de l'année $n - 2$* ».

Ainsi, l'article 3 de cette proposition de loi organique disposait que « *la loi de financement de l'année arrête les résultats financiers de la loi de financement de la sécurité sociale de l'exercice pénultième* ». Par résultats financiers, il fallait entendre les principaux chiffres de la loi de financement de

la sécurité sociale : prévisions de recettes, objectifs de dépenses, ONDAM et éventuellement plafonds d'avance de trésorerie.

Le présent article ne prévoit pas de vote formel du Parlement sur les comptes définitifs de l'année écoulée mais une simple annexe destinée à informer le Parlement sur ces chiffres.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a estimé nécessaire de modifier les dispositions de l'article 1^{er} du présent projet de loi organique afin de permettre au Parlement d'approuver, dans le cadre du vote de la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale, les tableaux d'équilibre par branche, pour la dernière année écoulée, de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que du régime général.

C. L'AMÉLIORATION DE CERTAINES ANNEXES EXISTANTES

Le présent article reprend, en les améliorant, certaines des annexes prévues par le droit organique existant.

Ainsi, **l'annexe 2^o** prévue par le présent article devra rendre compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en œuvre au cours de cette même année. Il s'agit d'une version enrichie de l'annexe b) prévue par l'article LO. 111-4 dans sa rédaction actuelle.

De même, **l'annexe 3^o** prévue par le présent article permettra de détailler, par catégorie et par branches, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général et des régimes des non salariés. Cette annexe constitue une version enrichie de l'annexe d) prévue par l'article LO. 111-4 dans sa rédaction actuelle.

Enfin, **l'annexe 8^o** prévue par le présent article, qui vise à justifier l'évolution des recettes et des dépenses et à détailler l'impact, au titre de l'année et, le cas échéant, des années suivantes, des mesures contenues dans le projet de loi de financement sur les comptes des régimes de base et des organismes concourant à leur financement, constitue un enrichissement par rapport au contenu de l'annexe c) prévue par l'article LO. 111-4 dans sa rédaction actuelle.

D. DES SUPPRESSIONS OPPORTUNES

Outre les nombreuses novations qu'il propose, **le présent article prévoit également la suppression opportune de certains des documents**

actuellement transmis au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et apparatus, au fil des années, sans réel intérêt en termes d'amélioration de l'information du Parlement.

Parmi ces documents, on peut citer :

- le rapport dit « annexé » présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions général de l'équilibre financier de la sécurité sociale, dénué de toute portée normative d'après le Conseil d'Etat ;

- l'annexe présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population ;

- l'annexe faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes ;

- enfin, le document trisannuel adressé par le gouvernement au Parlement présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres.

E. LA PROPOSITION DE CRÉATION D'UNE ANNEXE SUPPLÉMENTAIRE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis considère qu'il est nécessaire d'apporter au Parlement une information claire et transparente sur les comptes des différents fonds isolant certaines dépenses de sécurité sociale, notamment le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), le Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (FCAATA), les différents fonds médicaux et hospitaliers ainsi que l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous proposera un amendement visant à joindre au projet de loi de financement de la sécurité sociale une annexe présentant, pour la dernière année écoulée, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes financés par des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes destinés à financer des dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3

Coordination

Commentaire : le présent article procède à une modification de coordination.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article LO. 111-5 du code de la sécurité sociale dispose que, en cas d'urgence, les plafonds d'avances de trésorerie, prévus au 5° du I de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, peuvent être relevés par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces décrets est alors demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article procède à une modification de coordination, afin de tenir compte de la nouvelle rédaction de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale prévu par l'article 1^{er} du présent projet de loi. A cette fin, il remplace la référence au 5° du I de l'article LO. 111-3 précité par celle au c) du 3° du A du I de ce même article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit d'une disposition de coordination qui n'appelle pas de remarque particulière mais nécessite la correction d'une erreur de référence : suivant la rédaction de l'article 1^{er} du présent projet de loi, les plafonds d'avances de trésorerie sont prévus par le c) du 2° du A du I de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, et non par le c) du 3° du A du I.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4

Règles de discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale

Commentaire : le présent article définit les règles de discussion des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

A l'exception de l'article LO. 111-7 du code de la sécurité sociale relatif au calendrier de discussion, les dispositions organiques ne prévoient pas de règles particulières de discussion des lois de financement de la sécurité sociale. Ceci se comprend, dans la mesure où celles-ci ne connaissent pas, jusqu'à présent, de structure spécifique comme c'est le cas de la loi de finances, qui comprend nécessairement deux parties et un article d'équilibre.

L'article LO. 111-3 précise simplement que tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Il dispose également que les amendements non conformes aux dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui définit leur contenu, sont irrecevables. L'article 47 de la LOLF retient des dispositions analogues s'agissant de la discussion des amendements aux projets de loi de finances.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article insère dans le code de la sécurité sociale un nouvel article LO. 111-7-1 qui précise l'ordre de vote, l'unité de vote s'agissant des tableaux d'équilibre et de l'ONDAM, ainsi que l'exercice du droit amendement.

A. L'ORDRE DE VOTE

Le I du nouvel article LO. 111-7-1 inséré par le présent article dans le code de la sécurité sociale prévoit un ordre de vote en trois temps : dispositions rectificatives ; première partie ; seconde partie.

En effet, le premier alinéa prévoit que **les dispositions** du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année **relatives à l'année à venir ne peuvent être mises en discussion devant une assemblée avant le vote** par celle-ci, en première lecture, **sur les dispositions relatives à la rectification des prévisions de recettes, des tableaux d'équilibre et des objectifs de dépenses de l'année en cours.**

Cette disposition résulte de la nature particulière, dans l'architecture proposée, de la première partie des lois de financement, qui mêle dispositions rectificatives et dispositions pour l'année à venir.

Le second alinéa précise quant à lui, comme le fait l'article 42 de la LOLF pour les lois de finances, que **la seconde partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.**

On remarquera que la rédaction retenue n'est pas totalement identique dans les deux cas : il est uniquement fait référence à la première lecture s'agissant des dispositions rectificatives, tandis que l'adoption de la première partie avant la mise en discussion de la seconde partie vaut pour chaque lecture.

B. LES TABLEAUX D'ÉQUILIBRE ET L'ONDAM

Le II du nouvel article LO. 111-7-1 inséré par le présent article dans le code de la sécurité sociale précise les conditions de vote, d'une part des tableaux d'équilibre prévus par l'article 1^{er} du présent projet de loi¹, d'autre part, de l'ONDAM.

Ainsi est-il prévu **trois votes distincts pour les tableaux d'équilibre** : un vote pour le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base, un vote pour celui du régime général et un vote pour celui des organismes concourant au financement de ces régimes. Le présent article ne prévoit cette procédure que pour les tableaux d'équilibre de l'année à venir, et ne précise pas la procédure s'agissant des tableaux d'équilibre de l'année en cours figurant dans les dispositions rectificatives de première partie.

Par ailleurs, il est précisé que **l'ONDAM fait l'objet d'un seul vote**, et non d'un vote par sous-objectif.

¹ Le b) du 2° du A du I de l'article 1^{er} du présent projet de loi prévoit que la loi de financement retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre établis par branche pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour chaque branche du régime général, ainsi que pour chaque organisme concourant au financement de ces régimes.

C. UN DROIT D'AMENDEMENT ACCRU

Le III du nouvel article LO. 111-7-1 inséré par le présent article dans le code de la sécurité sociale étend le droit d'amendement des parlementaires.

Il précise en effet que, « *au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements, de l'objectif de dépenses par branche et de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie* ».

Cette rédaction permet une appréciation plus souple de la recevabilité financière des amendements. Comme ce sera le cas entre les programmes d'une même mission dans le cadre du budget de l'Etat, les parlementaires auront ainsi la possibilité de modifier la répartition des sous-objectifs au sein de l'enveloppe globale de l'ONDAM.

La portée est différente pour les autres objectifs de dépenses, dans la mesure où ils ne sont pas répartis en sous-objectifs. Toutefois, des amendements qui augmenteraient certaines dépenses en les gageant par la diminution d'une autre dépense et en respectant l'enveloppe globale de l'objectif de dépenses concerné serait recevable, ce qui n'est pas le cas actuellement, puisque toute aggravation de charge est irrecevable. Cet exemple s'appliquerait également aux amendements modifiant l'ONDAM.

Par ailleurs, les dispositions actuelles relatives à la motivation des amendements et à leur recevabilité sont reprises : tout amendement devra ainsi être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Seront irrecevables les amendements non conformes aux dispositions de l'article LO. 111-3, tel qu'il résulte de l'article 1^{er} du présent projet de loi, et du présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions du présent article sont dans l'ensemble satisfaisantes, compte tenu des dispositions de l'article 1^{er} du présent projet de loi. L'**ordre de vote** retenu, en particulier, apparaît pertinent. Votre rapporteur pour avis vous proposera toutefois **d'harmoniser la rédaction du I du présent article** afin de prévoir que les dispositions rectificatives doivent toujours être votées avant les dispositions de première partie consacrées à l'année à venir, et que la première partie doit toujours avoir été adoptée avant la mise en discussion des dispositions de seconde partie.

S'agissant des dispositions concernant le **vote des tableaux d'équilibre**, il convient de corriger une erreur matérielle et d'établir des dispositions identiques pour le vote des tableaux d'équilibre de l'année en cours et pour celui des tableaux d'équilibre de l'année à venir, ce que le présent article ne prévoit pas.

Le présent article ne fixe pas les règles relatives au vote des objectifs de dépenses par branche. D'après la nouvelle maquette des lois de financement de la sécurité sociale présentée dans le dossier de presse du ministère, la seconde partie de la loi de financement de la sécurité sociale comprendrait une section par branche.

Dans ce cadre, chaque section par branche comprendrait une sous-section consacrée aux objectifs de dépenses. Deux votes interviendraient alors pour chaque branche : l'un pour l'objectif de dépenses de la branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'autre pour l'objectif de dépenses de la branche du régime général.

S'agissant des dispositions assouplissant les conditions de **recevabilité financière** des amendements, elles élargissent le droit d'amendement des parlementaires et, à ce titre, votre rapporteur pour avis y est favorable.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 5

Pouvoirs de contrôle des membres du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

Commentaire : le présent article vise à préciser, dans le droit organique, les pouvoirs de contrôle sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale dont disposent les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA NOTION DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS DE FINANCEMENT INTRODUITE PAR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 1997

L'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997¹ précisait, dans le cadre du contrôle du respect des objectifs de la loi de financement de la sécurité sociale, que « *les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent, sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'Etat et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret médical ou le secret de la défense nationale, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit* ».

¹ Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996.

B. LA CODIFICATION DE CETTE NOTION ET SON EXTENSION AUX ORGANISMES PRIVÉS DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2002

L'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002¹ a modifié les dispositions précitées de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, d'une part en les insérant dans le code de la sécurité sociale, d'autre part, en étendant les pouvoirs de contrôle des membres du Parlement aux organismes privés de sécurité sociale.

Ainsi, désormais, l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale dispose que *« les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent, sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoires et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit »*.

En outre, l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 précitée visait à abroger l'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 précitée.

Il convient de souligner que les dispositions de l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale avaient été introduites à l'initiative de notre ancien collègue député Alfred Recours, alors rapporteur pour les recettes et l'équilibre général du projet de loi de financement de la sécurité sociale au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, dans le but d'améliorer les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. A cet égard, notre ancien collègue député précisait dans son rapport² : *« il a été prévu en 1997 d'autoriser les rapporteurs à effectuer des contrôles sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat et des établissements publics concernés. Cette formulation est trop restrictive : si les fonds de financement qui ont été créés constituent bien des établissements publics, les organismes de base de sécurité sociale sont des organismes de droit privé que ne pourraient pas contrôler les membres du Parlement à ce titre. De même pour le régime agricole, la caisse centrale de MSA est aussi un établissement privé. Les rapporteurs disposeront ainsi de l'habilitation juridique nécessaire pour*

¹ Loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001.

² Rapport n° 3345 XI^e législature, tome I.

remplir leur mission de contrôle des finances sociales, lorsqu'ils l'estimeront nécessaire ».

C. LA FACULTÉ POUR LES COMMISSIONS SAISIES AU FOND DU PLFSS DE CRÉER EN LEUR SEIN UNE MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a introduit dans le code de la sécurité sociale un nouvel article L. 111-9-1 selon lequel *« il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois ».*

Cette faculté ouverte aux commissions saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale de créer en leur sein une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation des lois de financement est similaire à celle des commissions chargées des finances de chaque assemblée de constituer une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'application des lois de finances.

A ce titre, la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale a constitué, le 3 février 1999, une MEC, contrairement à votre commission des finances qui n'a pas jugé utile de le faire, pour des raisons d'organisation interne.

En effet, ainsi que le rappelait notre collègue Jean Arthuis, président, dans son rapport sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹, **au Sénat, les 45 membres de la commission des finances² disposent tous des pouvoirs de contrôle fixés par l'article 57 de la LOLF. Aucun commissaire n'est donc privé de ces pouvoirs de contrôle dans ses domaines d'attributions.**

La composition des commissions étant établie sur la base de la représentation proportionnelle des groupes, il s'en suit, d'une part, que majorité et minorité participent au contrôle budgétaire au titre de l'article 57 de la LOLF et, d'autre part, que **la répartition numérique entre les groupes des rapports spéciaux s'effectue inévitablement en proportion de l'effectif de chaque groupe**, qu'il appartienne ou non à la majorité sénatoriale. **Chaque commissaire, quel que soit son groupe peut donc, s'il le souhaite, effectivement accomplir chaque année une ou plusieurs missions de contrôle.**

¹ Rapport n° 106 (2004-2005).

² Le président, le rapporteur général et les 43 rapporteurs spéciaux.

Ceci provient aussi du **travail de méthodologie** régulièrement poursuivi au sein de la commission, notamment sous la forme de **séminaires**¹, à l'occasion desquels **les commissaires échangent librement sur les méthodes** de contrôle, les moyens de les améliorer et de renforcer leur efficacité. Ces séminaires ont abouti à **l'établissement d'un « guide des bonnes pratiques du contrôle budgétaire » à vocation interne, formellement approuvé par la commission le 11 février 2004.**

Enfin, l'article 57 de la LOLF, dans sa rédaction actuelle, **n'a fait obstacle, ni au « contrôle bisectoriel »** (contrôle conjoint de deux rapporteurs spéciaux sur des questions communes à leurs compétences)², **ni au contrôle transversal, c'est-à-dire ne portant pas sur un domaine propre à un ou deux, voire trois rapporteurs spéciaux**³.

La volonté d'approfondir le contrôle budgétaire a donc pu, dans le cadre des dispositions en vigueur, se développer sans entrave au sein de la commission des finances du Sénat.

II. LE DROIT PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI ORGANIQUE

A. L'ORGANICISATION DU POUVOIR DE CONTRÔLE DES COMMISSIONS SAISIES À TITRE PRINCIPAL DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le présent article propose de remplacer les dispositions existantes de l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale par un nouvel article LO. 111-9, de nature organique, qui disposerait que *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'exécution de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs. A cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur*

¹ Pour s'en tenir à la seule année 2004 : Compiègne, le 2 février et Versailles le 14 octobre.

² Par exemple, contrôle de nos collègues, Joël Bourdin et Marc Massion –l'un appartenant à la majorité et l'autre à l'opposition– sur de nouvelles perspectives pour la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) ayant donné lieu à la parution d'un rapport d'information. Voir document Sénat n° 25 (2004-2005). On peut aussi citer l'exemple du contrôle de nos collègues Paul Loridant et Yann Gaillard sur les aides publiques au cinéma. Voir rapport d'information Sénat n° 276 (2002-2003).

³ Ainsi en a-t-il été pour la mission, conduite par votre président, sur l'informatisation de l'Etat, ayant débouché sur un rapport d'information « Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens ». Voir document Sénat n° 422 (2003-2004).

place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements d'ordre financier ou administratif de nature à faciliter leur mission doivent être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit ».

Outre le fait de porter au niveau organique la définition des pouvoirs de contrôle des membres du Parlement en matière d'application des lois de financement de la sécurité sociale, le présent article modifie les dispositions législatives existantes sur trois points.

1. L'affirmation de la compétence des commissions saisies à titre principal

La rédaction proposée par le présent article pour le nouvel article LO. 111-9 du code de la sécurité sociale fait référence, non plus aux « *membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale* » comme c'est le cas dans le droit existant, mais aux « *commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale* ».

Il faut entendre par ces dispositions que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale et la commission des affaires sociales du Sénat seraient désormais organiquement compétentes en matière de suivi et de contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale.

En outre, la deuxième phrase du nouvel article LO. 111-9 précité, introduit par le présent article, préciserait également que cette mission de contrôle et d'évaluation des commissions saisies à titre principal est « *confiée à leur président ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs* ».

A cet égard, il est intéressant de noter que la version du projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale initialement transmise au Conseil d'Etat confiait cette mission « *à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux* ». **Seules les commissions chargées des finances des deux assemblées disposant en leur sein d'une structure particulière, dotée d'un rapporteur général et de rapporteurs spéciaux, adaptée à la spécificité de la matière budgétaire et à celle de l'examen du projet de loi de finances, le gouvernement n'a pu retenir, in fine, cette formulation**

dans la version du projet de loi organique présenté en Conseil des ministres et déposé sur le bureau du Sénat.

2. L'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale

Le nouvel article LO. 111-9 du code de la sécurité sociale, introduit par le présent article, prévoirait également l'extension des missions de contrôle des commissions saisies à titre principal à « *l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale* ».

Le droit existant ne fait en effet référence qu'au suivi et au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale aux administrations d'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents.

3. L'explicitation des procédures de contrôle du Parlement

Enfin, le nouvel article LO. 111-9 précité, introduit par le présent article, vise à expliciter les moyens dont disposent le président ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, les rapporteurs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour remplir leur mission de contrôle de l'exécution de ces lois, en précisant qu'ils « *procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents* ».

Comme dans le droit existant¹, le nouvel article LO. 111-9 du code de la sécurité sociale, introduit par le présent article, préciserait enfin que « *réserve faite des informations couvertes par le secret de la défense nationale ou le secret médical, tous les renseignements d'ordre financier ou administratif de nature à faciliter leur mission doivent être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit* ».

¹ Article L. 111-9 du code de la sécurité sociale.

B. UNE RÉDACTION INSPIRÉE DE CELLE DE L'ARTICLE 57 DE LA LOLF

La rédaction proposée par le présent article pour le nouvel article organique LO. 111-9 introduit dans le code de la sécurité sociale est directement inspirée de celle de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En effet, l'article 57 précité de la LOLF, relatif au contrôle du Parlement, dispose que *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièce et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.*

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujet à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent ».

Bien que fortement inspirée de celles de l'article 57 de la LOLF, les dispositions de l'article LO. 111-9 proposées par le présent article n'en constituent pas la transposition exacte. Elles ne font notamment pas référence à l'obligation pour les personnes dont l'audition est jugée nécessaire de s'y soumettre. Dès lors, la question se pose de savoir si, en l'absence de « pouvoir coercitif » similaire à celui des commissions chargées des finances de chaque assemblée, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale seront pleinement en mesure d'assurer leur nouvelle fonction organique de contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si votre rapporteur pour avis se félicite de l'élévation au niveau organique du pouvoir de contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale confié aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il tient à rappeler que **cette nouvelle faculté organique de contrôle ne fait bien évidemment pas obstacle à l'exercice par le président, le rapporteur général ainsi que le rapporteur spécial des crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale, par ailleurs rapporteur pour avis du PLFSS, des commissions chargées des finances de chaque assemblée de leur pouvoir de contrôle s'agissant de « toute question relative aux finances publiques¹ » et, par conséquent, de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.**

En effet, l'article 57 de la LOLF précitée confie un pouvoir général de contrôle dans le domaine des finances publiques aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. En outre, le deuxième alinéa de cet article prévoit que *« tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration (...) doivent leur être fournis »*. Votre commission des finances a déjà largement fait usage de cette faculté en se faisant ainsi transmettre chaque année les rapports établis par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur les sujets intervenant dans le domaine des finances sociales et qui lui semblent, à ce titre, dignes d'intérêt.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis relève que, lors de l'examen du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées au Sénat, notre collègue André Lardeux, rapporteur de ce projet de loi au nom de la commission des affaires sociales, avait précisé l'interprétation de la commission des affaires sociales s'agissant de la portée de l'article L. 111-9 précité du code de la sécurité sociale. Il avait ainsi indiqué, à propos d'un de ses amendements relatif au contrôle du Parlement sur la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, que *« l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale donne pouvoir aux membres du Parlement chargés de présenter un rapport sur les lois de financement pour effectuer un tel contrôle. Dans notre esprit, cette compétence s'étend bien entendu au rapporteur pour avis de notre commission des finances »*².

En outre, au cours de la même discussion, M. Hubert Falco, alors ministre délégué aux personnes âgées, avait précisé, s'agissant du pouvoir de

¹ Article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

² Débat sur l'article 7 bis du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, 26 mai 2004.

contrôle des membres du Parlement sur la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, que *« la loi organique donne une compétence de droit commun aux présidents des commissions des finances pour exercer ce contrôle et il n'appartient pas à la loi simple de le répéter »*.

Toujours est-il que lors de l'examen du projet de loi relatif à l'assurance maladie, notre collègue Alain Vasselle, rapporteur de ce texte au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, avait indiqué, s'agissant d'un article introduit par l'Assemblée nationale modifiant les dispositions de l'article L. 111-9 précité du code de la sécurité sociale, que *« la raison déterminante pour laquelle il convient de réserver à une seule commission le contrôle de l'exécution des lois de financement, comme celle de l'exécution des lois de finances, tient à la crédibilité des assemblées et à la bonne organisation du travail des administrations concernées. Si ces dernières devaient être confrontées à deux contrôles simultanés par deux commissions émanant de la même assemblée, l'autorité du Parlement s'en trouverait affaiblie sans que son information en soit améliorée et le bon fonctionnement de l'administration serait entravé. Des précédents existent et sont regrettables. Au total, votre commission souhaite que les pouvoirs publics – et au premier chef le Parlement – évitent en cette affaire l'addition et la confusion des compétences »*¹.

Votre rapporteur pour avis estime, au contraire, qu'une collaboration fructueuse entre les deux commissions concernées ne pourrait qu'être bénéfique au renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement, en l'espèce dans le domaine des finances sociales.

L'exercice, par les commissions chargées des finances de chaque assemblée, de leur pouvoir général de contrôle et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques, ne compromet en rien la nouvelle mission organique de contrôle confiée aux commissions saisies à titre principal du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En outre, l'expérience plus ancienne et approfondie des commissions chargées des finances en matière de contrôle parlementaire ainsi que le pouvoir de coercition que leur octroie, de manière exclusive, l'article 57 précité de la LOLF, **sont autant d'atouts que le Parlement doit pouvoir exploiter et qui ne pourront qu'être utiles à nos collègues des commissions chargées des affaires sociales.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article.

¹ Rapport n° 424, tome I (2003-2004) de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 21 juillet 2004.

ARTICLE 6

Coordination

Commentaire : le présent article procède à une modification de coordination.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article LO. 111-10 du code de la sécurité sociale dispose que lorsqu'il prend le décret visé à l'article LO. 111-5¹, le gouvernement dépose devant le Parlement, dans un délai de quinze jours, un rapport présentant les raisons du dépassement des plafonds d'avances de trésorerie, prévus au 5° du I de l'article LO. 111-3 du même code, et justifiant l'urgence qui exige ce recours à la voie réglementaire.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Comme l'article 3, le présent article procède à une modification de coordination, afin de tenir compte de la nouvelle rédaction de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale prévu par l'article 1^{er} du présent projet de loi. A cette fin, il remplace la référence au 5° du I de l'article LO. 111-3 précité par celle au c) du 3° du A du I de ce même article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il s'agit d'une disposition de coordination qui n'appelle pas de remarque particulière mais nécessite la correction d'une erreur de référence : suivant la rédaction de l'article 1^{er} du présent projet de loi, les plafonds d'avances de trésorerie sont prévus par le c) du 2° du A du I de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, et non par le c) du 3° du A du I.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ L'article LO. 111-5 du code de la sécurité sociale dispose que, en cas d'urgence, les plafonds d'avances de trésorerie peuvent être relevés par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces décrets est alors demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

ARTICLE 7

Entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi organique

Commentaire : le présent article vise à préciser la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi organique.

Le **premier alinéa** du présent article précise que « *les dispositions de la présente loi organique s'appliquent pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006* ».

Toutefois, le **second alinéa** du présent article prévoit deux exceptions à cette date d'entrée en vigueur. En effet, ne s'appliqueront pour la première fois qu'à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 :

- les dispositions du V de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, relatives à la certification, par la Cour des comptes, de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général de la sécurité sociale ;

- les dispositions du 1° du II de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale relatives à la jonction au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une annexe présentant pour les années à venir les programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale, comportant un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux dernières années civiles écoulées et, le cas échéant, lors de l'exercice en cours.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **jeudi 17 mars 2005**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Jacques Jégou sur le **projet de loi organique n° 208 (2004-2005) relatif aux lois de financement de la sécurité sociale**.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a d'abord indiqué que l'intégration dans la Constitution de la notion de loi de financement de la sécurité sociale et la définition d'un cadre organique relatif à ces lois de financement avaient, en 1996, constitué une étape majeure, s'agissant de l'appréhension, par le Parlement, des enjeux financiers de la sécurité sociale. Il a rappelé que ceux-ci dépassaient ceux du budget de l'Etat, puisqu'ils représentaient, en dépenses, près de 350 milliards d'euros en 2005, contre quelque 300 milliards d'euros pour les dépenses de l'Etat.

Il a précisé que, si la réforme de 1996 avait eu le mérite de placer le pilotage financier de la sécurité sociale au cœur du débat parlementaire et de permettre une rationalisation de la prise de décision politique dans le domaine sanitaire et social, le cadre organique défini alors avait atteint ses limites, sur la forme comme sur le fond.

Il a ainsi souligné que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les débats parlementaires restaient encore trop convenus s'agissant des orientations de politique sanitaire et sociale, et qu'ils apparaissaient, soit trop pointus, soit trop généraux.

Il a remarqué que les annexes jointes au projet de loi de financement destinées à améliorer l'information du Parlement étaient trop nombreuses et souvent peu pertinentes. Il a estimé, enfin, que l'articulation formelle entre la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances restait problématique. Au total, il a jugé que les lois de financement de la sécurité sociale manquaient, aujourd'hui, de lisibilité.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a ensuite observé que, sur le fond, la limite principale des lois de financement de la sécurité sociale résidait dans l'absence de contrainte juridique forte s'agissant du respect des objectifs de dépenses fixés chaque année par le Parlement, notamment de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il a souligné que, sauf en 1997, première année d'application du cadre organique défini en 1996, l'ONDAM n'avait jamais été respecté et a précisé que la technique dite du « rebasage » faussait l'appréciation du Parlement s'agissant de l'évolution des dépenses d'assurance maladie d'une année sur

l'autre. Il a toutefois fait valoir la volonté d'améliorer, depuis la loi de financement pour 2002, la sincérité des lois de financement de la sécurité sociale en y intégrant des dispositions rectifiant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de l'année précédente. Malgré cela, il a indiqué que les mécanismes de pilotage financier de la sécurité sociale n'avaient jamais réellement fonctionné, d'où l'affaiblissement, au fil des ans, de la portée du vote du Parlement dans le domaine des finances sociales.

Il a souligné que l'étroitesse du champ des lois de financement de la sécurité sociale constituait une autre limite de fond du cadre actuel, s'agissant notamment de l'absence de certains des fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale du champ de compétence des lois de financement.

Il a enfin relevé l'absence de dimension pluriannuelle des lois de financement de la sécurité sociale, alors même que, dans le domaine de la sécurité sociale, certaines des mesures mises en oeuvre pouvaient affecter l'équilibre financier de la sécurité sociale non seulement pour l'année à venir, mais aussi pour les exercices ultérieurs. Il a estimé que cette limite pouvait s'assimiler à un manque de transparence sur les enjeux financiers réels des lois de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a observé que le présent projet de loi organique partait du constat que les lois de financement de la sécurité sociale étaient un instrument perfectible et qu'il constituait, après la naissance des lois de financement en 1996, une deuxième étape destinée à donner plus de poids et de portée au vote du Parlement.

Il a précisé que ce projet de loi organique proposait une rénovation du cadre organique relatif aux lois de financement dans le sens, notamment, d'une accentuation du degré de contrainte politique pesant sur l'ensemble des acteurs de la sécurité sociale.

Il a tout d'abord présenté les éléments structurels d'amélioration du cadre organique actuel contenus dans le projet de loi organique.

Il s'est félicité du rapprochement opéré entre le traitement des recettes et celui des dépenses, ce qui permettrait au Parlement de se prononcer sur le solde des régimes. Il a estimé qu'il s'agissait d'un élément essentiel, qui permettrait d'avoir une vision d'ensemble des enjeux financiers de la sécurité sociale.

Il a également noté que la structuration de la loi de financement de la sécurité sociale en deux parties, sur le modèle des lois de finances, favorisait la transparence et la clarté du débat. Il a cependant souligné la nature hybride de la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale, puisqu'elle contiendrait obligatoirement des dispositions rectificatives, en

recettes comme en dépenses. Il a observé que la tendance à ne jamais déposer de loi de financement rectificative risquait fort de se poursuivre.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a ensuite noté que, compte tenu de la nature particulière des dépenses de sécurité sociale, l'introduction d'une perspective pluriannuelle des lois de financement constituait également un élément très positif, qui devrait permettre de renforcer la crédibilité des lois de financement de la sécurité sociale.

Il a en outre jugé que le champ des lois de financement était étendu de manière opportune aux dispositions relatives à l'amortissement de la dette des régimes de sécurité sociale et à celles relatives à la mise en réserve de recettes à leur profit, de même qu'à celles relatives à la gestion des risques par les régimes de sécurité sociale ou modifiant substantiellement leur gestion interne.

Enfin, il a souligné que le projet de loi organique confiait à la Cour des comptes une mission de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général, ce qui était de nature à renforcer la transparence et la sincérité des comptes.

S'agissant des autres régimes, il a indiqué qu'il pourrait être fait appel à des réviseurs extérieurs à l'Etat. Il a précisé que la Cour des comptes serait également chargée d'émettre un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base, qui seraient annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Il a estimé que l'élément central de cette réforme du cadre organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale était de permettre aux lois de financement d'être un véritable outil au service du Parlement. Il a affirmé que la représentation nationale devait aujourd'hui se réapproprier le débat public sur le pilotage financier de la sécurité sociale et a relevé les dispositions du projet de loi organique y concourant, en particulier l'amélioration de l'information à la disposition du Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que de sa capacité d'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

Il a précisé que la transparence était accrue par la décomposition de l'ONDAM en sous-objectifs, ce qui permettrait, en lien avec les dispositions assouplissant les conditions de recevabilité financière des amendements, un débat approfondi sur la structure même de l'ONDAM. Il a également souligné l'intérêt de disposer des tableaux d'équilibre de l'ensemble des organismes concourant au financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a toutefois mis en évidence l'ambiguïté des dispositions de ce projet de loi organique s'agissant du positionnement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Il a précisé que l'exposé des motifs du projet de loi organique laissait entendre que la CNSA entrerait, partiellement, dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale et serait intégrée dans la catégorie des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Il a toutefois indiqué que, selon certaines analyses, la CNSA ne serait pas incluse dans cette catégorie à compter de 2006 et qu'elle ne relèverait, dès lors, pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale. Il a estimé que ce point devait être clarifié et a donc souhaité connaître l'avis de la commission des finances quant à l'inclusion éventuelle de la CNSA dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a enfin détaillé la révision de la liste des annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale proposée par le projet de loi organique, ce qui permettrait d'améliorer l'information transmise au Parlement et de rendre plus efficace son contrôle dans le domaine des finances sociales.

Il a souligné, en particulier, le caractère novateur de l'annexe présentant pour les années à venir les programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale. Il a précisé que cette démarche, directement inspirée de celle de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), devrait permettre de mesurer, même dans le domaine des finances sociales, l'efficacité de la dépense publique.

Il a également indiqué que l'annexe relative aux mesures de réduction et d'exonération de cotisations ou contributions de sécurité sociale, ainsi qu'aux modalités et au montant de la compensation financière à laquelle ces mesures donnaient lieu, devrait constituer un réel outil de transparence au service du Parlement.

Il a fait remarquer, en revanche, que l'inscription, dans la loi organique, du principe de compensation des réductions et exonérations de cotisations sociales par l'Etat en faveur de la sécurité sociale soulevait un risque d'inconstitutionnalité : donner une valeur supra-législative à ce principe nécessiterait une révision de la Constitution, comme ce fut le cas pour les collectivités territoriales.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a observé que le projet de loi organique proposait d'élever au niveau organique le pouvoir de contrôle des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies, à titre principal, du projet de loi de financement de la sécurité sociale et de préciser

que ces commissions suivaient et contrôlaient l'exécution de ces lois et procédaient à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Il a précisé que, même si elles étaient fortement inspirées de celles de l'article 57 de la LOLF, les dispositions du projet de loi organique n'en constituaient pas la transposition exacte. Il a indiqué, ainsi, qu'elles ne faisaient pas référence à l'obligation pour les personnes dont l'audition était jugée nécessaire de s'y soumettre et ne confiaient donc pas aux commissions chargées des affaires sociales un « pouvoir de coercition » similaire à celui des commissions chargées des finances.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a souligné que cette nouvelle faculté organique de contrôle confiée aux commissions saisies, à titre principal, du projet de loi de financement de la sécurité sociale ne faisait bien évidemment pas obstacle à l'exercice, par les commissions des finances, de leur pouvoir général de contrôle s'agissant de toute question relative aux finances publiques et, par conséquent, de toute question relative aux finances sociales. Il a donc souhaité qu'une collaboration fructueuse entre les deux commissions des affaires sociales et des finances permette le renforcement de la capacité globale de contrôle du Parlement dans le domaine des finances sociales.

Il s'est enfin demandé si cette nouvelle réforme organique constituait une simple étape intermédiaire vers un rapprochement de plus en plus poussé entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, deux instruments juridiques d'une portée aujourd'hui très différente et présentant un degré de contrainte sans commune mesure l'un avec l'autre, ou si l'exercice parlementaire consistant à voter le budget de la sécurité sociale ne resterait pas toujours enfermé dans des limites inhérentes à la nature même des lois de financement de la sécurité sociale et des dépenses votées en loi de financement.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur pour la qualité de son intervention, qui avait amplement démontré l'importance du présent projet de loi organique et, partant, tout l'intérêt qu'il y avait pour la commission des finances à s'en saisir pour avis.

M. Michel Mercier a souhaité revenir sur le positionnement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et la question soulevée par le rapporteur pour avis. Il a estimé que cette caisse pouvait se rapprocher des organismes de sécurité sociale par la nature de certaines de ses recettes, mais que la nature de ses interventions ne permettait pas de l'inclure dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale. Il a ajouté que l'équilibre de cette caisse avait un impact sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales et donc estimé nécessaire de conserver une unicité d'appréhension par le Parlement des relations financières entre

l'Etat et les collectivités territoriales. Enfin, il a indiqué que la composition du conseil d'administration de la CNSA risquait d'obérer le fonctionnement de cette caisse. M. Henri de Raincourt s'est déclaré en total accord avec cette position.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a souligné l'ambiguïté du positionnement de la CNSA. Il a précisé qu'elle recevrait une contribution des régimes d'assurance maladie, fixée par arrêté au sein de l'ONDAM. Il a estimé que la question des liens entre le Parlement et la CNSA devait être clarifiée. Il a rappelé que, lors du débat relatif à la création de cette caisse, les pouvoirs de contrôle de la commission des finances avaient été expressément confirmés par M. Hubert Falco, alors ministre délégué aux personnes âgées.

M. Yves Fréville s'est interrogé sur la portée exacte de la notion d'organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale, ainsi que sur la distinction opérée entre les plafonds d'avances de trésorerie et l'amortissement de la dette sociale.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a précisé que, d'après l'exposé des motifs du projet de loi organique, les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale recouvraient le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le Fonds de financement des prestations des non salariés agricoles (FFIPSA) et la CNSA. Il a indiqué que la dette sociale renvoyait aux déficits repris par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

M. Henri de Raincourt a observé que la CNSA était un organisme hybride, qui par certains aspects semblait préfigurer une cinquième branche de la protection sociale mais sans aller, toutefois, jusqu'au bout de cette logique. Il a souligné que cette caisse avait pour rôle de verser des concours aux départements, non de verser directement des aides aux personnes, et qu'à ce titre, elle ne devait pas relever du champ des lois de financement de la sécurité sociale.

M. Michel Mercier a approuvé les propos de M. Henri de Raincourt et a estimé que la CNSA différait des caisses de sécurité sociale dans la mesure où elle ne versait pas de prestations individuelles. Il a indiqué qu'elle jouait un rôle de « convertisseur », en transformant des recettes sociales en dotations versées au profit des collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la rédaction du projet de loi organique était le reflet d'un certain désordre conceptuel ayant présidé à la mise en place de la CNSA et que la commission des finances devait donc inciter le gouvernement à clarifier sa position.

M. Philippe Adnot s'est interrogé sur la composition et le mode de fonctionnement du conseil d'administration de la CNSA. Il a estimé que, compte tenu du lien entre les collectivités territoriales et cette caisse, celle-ci relevait plus de la loi de finances que de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis, a précisé qu'une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale présenterait, pour la dernière année écoulée, le compte définitif, et pour l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes qui finançaient ou qui géraient des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, ce qui incluait la CNSA. Il a souligné l'importance, pour le Parlement, de pouvoir discuter de manière globale des missions de cette caisse et rappelé qu'elle ne relevait, à ce stade, ni de la loi de finances, ni de la loi de financement de la sécurité sociale, ce qui à l'évidence n'était pas satisfaisant.

M. Michel Mercier a estimé que le Parlement devait avoir une vision globale des financements de cette caisse et devait pouvoir mener une discussion d'ensemble sur les relations financières avec les collectivités territoriales.

Mme Nicole Bricq a fait valoir que le Parlement devrait disposer d'un véhicule législatif unique pour examiner les missions et l'équilibre de cette caisse.

M. Henri de Raincourt a précisé qu'il ne s'agissait pas d'un problème de frontières de compétences, mais bien d'une question de clarté des enjeux.

M. Jean Arthuis, président, a approuvé ces propos. Il a estimé que les dispositifs législatifs devaient être opérationnels et clairs et que la commission des finances devrait donc obtenir des précisions de la part du gouvernement, notamment à l'occasion de la discussion générale du présent projet de loi organique.

La commission a alors procédé à l'examen des amendements présentés par M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis.

A l'article 1er, elle a adopté un premier amendement tendant à permettre au Parlement d'approuver les tableaux d'équilibre par branche, pour la dernière année écoulée, de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du régime général.

Elle a adopté un deuxième amendement tendant à encadrer de manière plus stricte les dépassements des objectifs de dépenses.

Elle a ensuite adopté deux amendements tendant à harmoniser la rédaction retenue pour les dispositions relatives aux recettes pouvant figurer dans la loi de financement et celle retenue pour les dépenses pouvant y figurer.

Elle a adopté un cinquième amendement tendant à élever au niveau organique les dispositions du premier alinéa de l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale, prévoyant que les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale devaient être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

Elle a ensuite adopté un amendement à l'article 2, visant à créer une nouvelle annexe afin d'apporter au Parlement une information claire sur les comptes des différents fonds isolant certaines dépenses de sécurité sociale, notamment le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, le Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante, les différents fonds médicaux et hospitaliers ainsi que l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux.

Puis elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 3.

A l'article 4, elle a adopté un premier amendement tendant à corriger une erreur matérielle et à établir des dispositions identiques pour le vote des tableaux d'équilibre de l'année en cours et pour celui des tableaux d'équilibre de l'année à venir.

Puis elle a adopté un second amendement tendant à préciser que les dispositions rectificatives devaient toujours être votées avant les dispositions de première partie consacrées à l'année à venir, et que la première partie devait toujours avoir été adoptée avant la mise en discussion des dispositions de seconde partie.

A l'article 5, **M. Jean Arthuis, président**, a confirmé, en tout état de cause, que la compétence générale de la commission des finances en matière de contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques s'étendait donc bien, en particulier, aux finances sociales, en application de l'article 57 de la LOLF.

Enfin, elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 6.

A l'issue de cet examen, la **commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, ainsi amendé.**

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE PREMIER

Après le deuxième alinéa (1°) du A du I du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 1° bis Approuve les tableaux d'équilibre du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes ;

ARTICLE PREMIER

Après le A du I du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« A bis. - Si les perspectives d'exécution de la loi de financement de l'année en cours ne permettent pas d'envisager le respect des objectifs de dépenses, il est tenu compte des dépassements éventuels dans le plus prochain projet de loi de financement afférent à l'année concernée. Dans le respect du cadrage pluriannuel, les dépenses supplémentaires sont reportées sur le même objectif de dépenses et, s'agissant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, sur le même sous-objectif pour l'année suivante.

ARTICLE PREMIER

Dans le troisième alinéa (2°) du A du III du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, remplacer les mots :

de l'année et des années ultérieures

par les mots :

de l'année ou des années ultérieures

ARTICLE PREMIER

Dans le troisième alinéa (2°) du B du III du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, après le mot :

dépenses

insérer (deux fois) les mots :

de l'année ou des années ultérieures

ARTICLE PREMIER

I. Au début du V du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« - Les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

II. En conséquence :

A) Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. - Le premier alinéa de l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale est supprimé.

B) Faire précéder le début de cet article de la mention :

I. –

ARTICLE 2

Après le huitième alinéa (7°) du II du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 7° bis Présentant, pour la dernière année écoulée, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes financés par des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes destinés à financer des dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ;

ARTICLE 3

Dans le texte de cet article, remplacer la référence :

3°

par la référence :

2°

ARTICLE 4

Dans le premier alinéa du I du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, supprimer les mots :

, en première lecture,

ARTICLE 4

Dans le premier alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article LO. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, après les mots :

au b du

insérer les mots :

2° et au

ARTICLE 6

Dans le texte de cet article, remplacer la référence :

3°

par la référence :

2°

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis

Annexe 2 : La nouvelle maquette de discussion des projets de loi de financement de la sécurité sociale

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

- M. Thomas Fatome, conseiller technique, et M. Hervé Drouet, conseiller, auprès de M. Xavier Bertrand, secrétaire d'Etat à l'assurance maladie ;
- M. Louis-Charles Viossat, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), et M. Pierre Mayeur, chargé de mission ;
- M. Bertrand Martinot, conseiller technique en charge des comptes sociaux auprès de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, et M. Antoine Seillan, administrateur civil, adjoint au chef du bureau à la direction du budget ;
- M. Michel Régereau, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés ;
- M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale du ministère des solidarités, de la santé et de la famille, et M. Jean-Louis Rey sous-directeur du financement de la sécurité sociale à la direction de la sécurité sociale du ministère des solidarités, de la santé et de la famille.

ANNEXE 2 :

LA NOUVELLE MAQUETTE DE DISCUSSION DES PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le dossier de presse du ministère des solidarités, de la santé et de la famille relatif au présent projet de loi organique comporte une annexe présentant la nouvelle maquette de discussion des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Cette maquette est retracée ci-après.

On remarquera que, dans cette maquette, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est intégrée dans la catégorie des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

LFSS pour l'année N

ROBSS = régimes obligatoires de base de sécurité sociale

RG = régime général

PREMIÈRE PARTIE

EXERCICE EN COURS – N-1

Section 1. Rectification des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale au titre de l'exercice N-1

- Article x : tableau d'équilibre révisé des ROBSS

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Solde
Maladie			
Vieillesse			
ATMP			
Famille			
Total			

• Article x : tableau d'équilibre révisé du RG

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Solde
Maladie			
Vieillesse			
ATMP			
Famille			
Total			

• Article x : vote du tableau d'équilibre rectifié des organismes concourant au financement des régimes de sécurité sociale

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Solde
FSV			
FFIPSA			
CNSA			

EXERCICE À VENIR – N

Section 1. Approbation du rapport du I du LO 111-4 décrivant les perspectives pour les quatre années à venir (N à N +3), compte tenu des hypothèses du RESF

Section 2. Recettes

- Articles x : mesures sur les recettes.
- Articles x : mesures relatives au recouvrement
- Article x : approbation des prévisions de recettes des ROBSS par branche

	Maladie	Vieillesse	Famille	ATMP
Recettes				

- Article x : approbation des prévisions de recettes du RG par branche

	Maladie	Vieillesse	Famille	ATMP
Recettes				

- Article x : approbation des prévisions de recettes des organismes concourant au financement de la sécurité sociale

	FSV	FFIPSA	CNSA
Recettes			

Section 3. Tableaux d'équilibre

- Article x : vote du tableau d'équilibre des ROBSS

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Solde
Maladie			
Vieillesse			
ATMP			
Famille			
Total			

- Article x : vote du tableau d'équilibre du RG

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Solde
Maladie			
Vieillesse			
ATMP			
Famille			
Total			

- Article x : vote du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement de la sécurité sociale

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Solde
FSV			
FFIPSA			
CNSA			

Section 4. Dispositions relatives à la trésorerie

- Mesures diverses sur la trésorerie
- Article x : vote de la liste et des plafonds d'emprunt des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement habilités à recourir à l'emprunt de trésorerie.

DEUXIÈME PARTIE

SECTION 1. ASSURANCE MALADIE

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectif national d'assurance maladie

- Article x : vote de l'ONDAM et de ses sous objectifs.

Sous section 3 : Objectifs de dépenses de la branche

ROBSS

- Article x : vote des objectifs de dépenses de la branche maladie des

RG

- Article x : vote des objectifs de dépenses de la branche maladie du

SECTION 2. ACCIDENTS DU TRAVAIL – MALADIES PROFESSIONNELLES

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectif(s) de dépenses

- Article x : vote de l'objectif de dépenses des ROBSS.
- Article x : vote de l'objectif de dépenses du RG

SECTION 3. ASSURANCE VIEILLESSE

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectifs de dépenses

- Article x : vote de l'objectif de dépenses des ROBSS
- Article x : vote de l'objectif de dépenses du RG.

SECTION 4. FAMILLE

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectif(s) de dépenses

- Article x : vote de l'objectif de dépenses de la branche

EVENTUELLEMENT, SECTION X... :

Dispositions sur les dépenses des organismes concourant au financement des régimes de base

Dispositions relatives à l'amélioration de l'information et du contrôle du Parlement

Les dispositions relatives à la gestion des risques et à l'organisation interne des régimes sont intégrées dans la discussion par branche.