

Mise en distribution le
24 novembre 1999

N° 1945
ASSEMBLEE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée
nationale le 23 novembre 1999

N° 85
SÉNAT
SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance
du 23 novembre 1999

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (1) CHARGÉE DE PROPOSER
UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION sur le projet de loi
de **financement de la sécurité sociale pour 2000,**

PAR M. ALFRED RECOURS,
Député

PAR M. CHARLES DESCOURS,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de M. Jean Le Garrec, député, président ; M. Jean Delaneau, sénateur, vice-président ; M. Alfred Recours, député, M. Charles Descours, sénateur, rapporteurs.*

Membres titulaires : MM. Claude Evin, Jean Bardet, Jean-Luc Prél, Mme Jacqueline Fraysse, M. Gérard Charasse ; MM. Jacques Machet, Alain Vasselle, Jacques Oudin, François Autain, Mme Nicole Borvo, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Jérôme Cahuzac, Gérard Terrier, Bernard Accoyer, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Yves Bur, Denis Jacquat, députés ; M. Jacques Bimbenet, Mme Annick Bocande, MM. Gilbert Chabroux, Guy Fischer, François Giraud, Dominique Leclerc, Philippe Nogrix, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1ère lecture : 1835, 1873, 1876 et T.A. 368

Sénat : 1ère lecture : 40, 58, 68 et T.A. 33 (1999-2000)

Sécurité sociale.

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 s'est réunie le lundi 22 novembre 1999 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jean Le Garrec, député, président ;
- M. Jean Delaneau, sénateur, vice-président ;

La commission a ensuite désigné :

- M. Alfred Recours, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Charles Descours, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

*

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, a considéré que des points d'accord existaient entre les deux assemblées.

En effet, sur les quarante-et-un articles dont était saisi le Sénat, seize articles ont été adoptés conformes ; quinze articles ont été modifiés,

parfois de façon très mineure, et dix supprimés. Le Sénat a également adopté onze articles additionnels.

Quatre des dix articles supprimés, les articles 2, 3, 4 et 10 méritent un examen plus attentif.

L'intelligibilité des comptes sociaux, c'est-à-dire la compréhension par chacun, assuré ou contribuable, de la destination et de la raison d'être des prélèvements sociaux, est le fondement des lois de financement et la condition du redressement de la sécurité sociale.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale, dont était saisi le Sénat, ne respectait pas ce cahier des charges ; il mélangeait financement de la sécurité sociale et financement de la politique de l'emploi, qui doivent rester distincts. « L'outil » loi de financement de la sécurité sociale doit normalement permettre d'aborder les questions essentielles de notre protection sociale : assurance vieillesse et financement des retraites, assurance maladie et politique de santé, politique familiale... Les articles 2, 3 et 4 sont apparus « hors sujet ».

La « réforme d'ampleur de l'assiette des cotisations patronales » évoquée par le Gouvernement est un abus de langage. En réalité, le Gouvernement se borne à créer trois prélèvements supplémentaires, l'un assis sur les bénéfiques, la contribution sociale sur les bénéfiques, le deuxième assis sur la pollution, la taxe générale sur les activités polluantes et le troisième assis sur le travail des salariés, la taxation des heures supplémentaires.

Ces trois prélèvements qui s'ajoutent aux droits sur les tabacs et les alcools financeront des exonérations de charges sociales conditionnées par des accords de réduction du temps de travail.

Les « tuyauteries » complexes que propose le Gouvernement, qui fragilisent les finances sociales ont été refusées par le Sénat.

En effet, le « tour de passe-passe » du financement des 35 heures est véritablement inacceptable :

- il fragilise le fonds de solidarité vieillesse en le privant du droit sur les alcools mais également, en loi de finances, d'une partie de la C3S ;

- il fait financer de manière directe le fonds de réserve des retraites par toutes les branches de la sécurité sociale, y compris les branches famille et maladie, au mépris du principe de séparation des branches ;

- il prive ce faisant la CNAMTS d'une recette qui lui avait été attribuée pour financer la CMU : soit 2,3 milliards de francs qui s'ajoutent au surcoût de la CMU pour la CNAMTS qui s'élevait déjà à 1 milliard de francs ;

- il contribue à faire financer de manière indirecte les 35 heures par la sécurité sociale.

Le Sénat a donc décidé de supprimer l'article 10 du projet de loi qui organisait ce détournement.

Pas plus que l'an dernier, le Sénat n'a jugé souhaitable de supprimer le fonds de réserve pour les retraites qui peut servir de réceptacle à des recettes non fiscales - sommes provenant de la réforme des Caisses d'épargne - ou à des libéralités spontanées - telles que celles de la Caisse des dépôts et consignations. En revanche, le Sénat est opposé à une ponction dans les réserves de la sécurité sociale, par des contributions directes ou indirectes, avant que les lignes directrices de la réforme des retraites aient été clairement définies et ladite réforme effectivement engagée.

Le Sénat a également adopté onze articles additionnels, dont l'un à l'initiative du Gouvernement, tendant à baisser les charges des créateurs d'entreprises.

Trois de ces articles additionnels ont pour objet de renforcer la transparence des comptes sociaux, et au-delà, d'améliorer les conditions de travail du Parlement : l'article 1er bis instaure une véritable commission des comptes de la sécurité sociale, l'article 1er ter fixe un « cap » pour accélérer les délais de production des comptes et harmoniser leur tenue, l'article 5 quater vise à sanctuariser les excédents des branches du régime général.

En effet, le fonctionnement de la commission des comptes de la sécurité sociale du 22 septembre 1999 est très surprenant. Le secrétaire général de la commission, sur « ordre » du Gouvernement, a anticipé un certain nombre de décisions dans les comptes tendanciels, notamment la prise en charge partielle de la majoration de l'allocation rentrée scolaire par la CNAF (2,5

milliards de francs) et les « contributions » des branches du régime général (5,5 milliards de francs). Cette dernière anticipation, classée dans les dépenses, ne s'est d'ailleurs pas avérée exacte, puisque les branches du régime général connaîtront finalement une perte de recettes.

Si l'on veut disposer d'une lecture claire des comptes sociaux, quelque soit le Gouvernement en place, il est nécessaire que les comptes « tendanciels » restent des comptes « spontanés ». Le Parlement pourra alors apprécier l'ampleur réelle des mesures décidées par le Gouvernement. Il est essentiel de ne pas « pré-affecter » des excédents avant leur réalisation effective. Il convient, en effet, d'être prudent.

Le Sénat a délibérément souhaité une sécurité sociale en net excédent pour 2000. Le redressement des comptes sociaux est dû à l'aggravation des prélèvements sociaux et à une très bonne tenue des recettes, mais il masque l'absence de maîtrise des dépenses sociales. En cas d'une conjoncture moins favorable, la sécurité sociale se retrouverait immédiatement en déficit, à moins d'avoir engrangé des excédents dans les années favorables.

S'agissant de la branche famille, le Sénat a tout d'abord refusé, à l'article 8 du projet de loi, l'abrogation de l'article 22 de la loi famille de 1994 qui prévoit, avant le 31 décembre 1999, le relèvement progressif jusqu'à 22 ans de l'âge limite d'ouverture du droit à l'ensemble des prestations familiales. La durée d'application de cet article a, au contraire, été prolongée de trois années, soit jusqu'au 31 décembre 2002.

A l'article 9, le Sénat a souhaité conférer une plus grande efficacité à la garantie de ressources instituée pour la branche famille : d'une part, cette garantie de ressources a été décalée d'une année afin qu'elle couvre la période 1999-2003 et non 1998-2002 et qu'elle prenne comme base de référence l'année 1998 et non l'année 1997, d'autre part, il a été précisé que l'éventuel versement compensateur à la branche famille proviendrait de l'Etat, comme c'était le cas dans le dispositif institué par la loi famille de 1994.

S'agissant de la branche vieillesse, le Sénat a supprimé l'article 10 relatif à l'alimentation du fonds de réserve, pour les raisons déjà évoquées. Il a en outre adopté deux articles additionnels nouveaux :

- l'article 11 *bis* prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, un rapport retraçant la situation du Fonds national de l'assurance veuvage depuis sa création. Ce rapport étudiera également les modalités d'une revalorisation significative du montant des prestations d'assurance veuvage ;

- l'article 13 *ter* confirme de manière claire et sans ambiguïté que les personnes ayant servi de 1954 à 1962 en Afrique du Nord bénéficient bien d'une validation de ces périodes pour leur retraite, qu'elles aient été auparavant assuré social ou non.

En ce qui concerne l'assurance maladie, le Sénat a d'abord critiqué le « rebasage » de l'ONDAM décidé par le Gouvernement, qui masque la progression réelle des dépenses depuis 1998 et, surtout, qui fait perdre de sa substance au vote du Parlement. Le Sénat a déploré que le Gouvernement considère l'ONDAM, comme l'a dit la ministre de l'emploi et de la solidarité en commission et en séance publique au Sénat, comme une simple « *hypothèse économique* ». Mme Martine Aubry a ainsi comparé le vote de l'ONDAM au choix d'une hypothèse d'indice des prix, ce qui est inacceptable.

N'étant pas hostile, par principe, à une « remise des compteurs à zéro », l'ONDAM a été voté par le Sénat. Mais il aurait été préférable que cette remise des compteurs à zéro soit présentée comme telle et qu'elle s'accompagne de mesures tendant à financer le déficit de 1999 et de réformes de structure : or, le projet de loi ne fait ni l'un, ni l'autre.

Les principaux amendements adoptés par le Sénat ont eu pour objet de préserver le système conventionnel institué depuis 1971. Cela a été le cas à l'article 17, où ont été refusées, tout à la fois, les lettres-clés flottantes et la légalisation de la signature d'accords séparés avec les représentants de certaines spécialités médicales qui induisent la fin des conventions et menacent l'existence de syndicats représentatifs de l'ensemble des médecins spécialistes. Le dispositif d'obstruction à l'égard de la CNAMTS contenu dans cet article a aussi été refusé.

Cette opposition de principe s'est également manifestée à l'article 24, où le champ contractuel actuel, qui visait à réduire le projet de loi, a été maintenu par le Sénat. Le rôle de l'assurance

maladie dans la régulation des cliniques privées a également été préservé.

Le transfert de charges de l'Etat vers l'assurance maladie prévu aux articles 14 et 15 a aussi été refusé au motif qu'il ne s'accompagne pas du transfert des moyens financiers correspondants.

A l'article 16, le Sénat a voulu établir un véritable partenariat conventionnel entre l'assurance maladie et les représentants des centres de santé, en prévoyant que la convention qu'ils signeront comportera un objectif de dépenses et les mesures tendant à assurer son respect en cours d'année.

L'article 18 sur la motivation médicale des prescriptions d'arrêt de travail et de transport sanitaire a été accepté, accompagné d'un article additionnel présenté par le groupe socialiste prévoyant la réalisation d'un bilan retraçant l'impact financier de cette mesure.

Le Sénat a supprimé l'article 19. En effet, les critiques formulées à l'égard du texte du projet de loi initial n'ont pu être estompées à la lecture des modifications apportées à l'Assemblée nationale : le patient est investi d'un rôle d'arbitre, entre le médecin conseil et son médecin traitant, qui ne peut être accepté.

Le Sénat a adopté l'article 20 sur le fonds d'aide à la qualité des soins de ville, étant précisé qu'un bilan retraçant l'action de ce fonds sera présenté au Parlement, même si la multiplication de tels fonds d'intervention est inquiétante. Ils se prêtent d'autant moins au contrôle du Parlement que les décrets d'application des mesures législatives les instituant sont pris très tardivement.

L'article 21 a été supprimé, car il est apparu contraire à la loi organique en ce qu'il institue un « ONDAM médicament » : la loi organique prévoit en effet que les lois de financement ne fixent qu'un seul objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Le Sénat a supprimé l'article 22 bis qui, tel qu'il est écrit, encouragera les mises sur le marché avant l'expiration de la protection des produits princeps, les laboratoires fabriquant des génériques pouvant

préférer les avantages concurrentiels immédiats d'une mise sur le marché anticipée aux inconvénients juridiques ultérieurs qu'elle pourrait entraîner.

Le Sénat a adopté, à l'initiative du sénateur Huriet, un article 22 ter qui pourrait être retenu par les députés : il s'agit d'aligner le régime juridique des médicaments princeps dont le prix a été abaissé au niveau de ses génériques sur celui des génériques au regard des différentes taxes applicables aux médicaments.

A l'article 23, également, une disposition qui pourrait convenir aux députés a été adoptée : elle prévoit que la prescription de certains dispositifs médicaux peut être soumise à certaines règles de qualification des professionnels.

Enfin, la durée de l'expérimentation de la tarification à la pathologie instituée par la loi du 27 juillet 1999 a été réduite de cinq à deux ans.

Concernant les accidents du travail, le Sénat a adopté une nouvelle rédaction plus précise de l'article 26 bis relatif aux accidents successifs du travail. Le bénéfice du fonds amiante a été garanti aux victimes de l'amiante titulaires d'une pension de première catégorie qui ont travaillé à temps partiel plus de douze mois. La part due à ce fonds pour la branche accidents du travail été fixée à 50 % des dépenses, comme cela avait été prévu au moment de sa création. Enfin, à l'initiative des sénateurs communistes, les droits à pension vieillesse ont été validés au cours de la période de rééducation professionnelle des accidentés du travail.

M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a salué la qualité du travail approfondi fourni par le Sénat ainsi que l'effort particulier qui a permis l'adoption conforme d'un nombre non négligeable d'articles. Il a cependant déploré que, s'agissant d'une loi de financement de la sécurité sociale, aucun point d'accord n'ait été trouvé sur les articles de financement.

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat a examiné l'article premier à la fin du débat. Mais cet article, qui comprend d'ailleurs des formules étonnantes, concentre de nombreux points de désaccord qui peuvent constituer de sérieux points de blocage pour la réussite de la commission mixte paritaire.

Cela étant, plusieurs articles adoptés par le Sénat méritent débat et réflexion et, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, devront être examinés avec attention par l'Assemblée nationale.

M. Jean Le Garrec, président, a fait part de sa satisfaction devant l'adoption conforme par le Sénat de seize articles dont certains sont importants comme l'article 28 relatif à l'ONDAM, l'article 7 sur la revalorisation des bases mensuelles de calcul des prestations familiales ou l'article 11 sur la revalorisation des pensions de retraite.

Il faut également se réjouir que le Sénat ait, par ailleurs, ratifié certaines initiatives de l'Assemblée nationale : l'assujettissement des indemnités de licenciement aux cotisations sociales, la suppression des frais d'assiette et de recouvrement prélevés par les services fiscaux au titre de la CSG sur les revenus du patrimoine ou l'augmentation du seuil de recouvrement de la CSG sur les revenus du patrimoine.

Le Sénat a également pris certaines initiatives intéressantes que l'Assemblée nationale devra prendre en considération, sur les cotisations dues par les jeunes travailleurs non salariés des professions non agricoles (article 5 ter), le rapport au Parlement sur le contrôle des grands consommateurs de soins médicaux (article 19 bis) et la prise en compte des périodes de rééducation professionnelle au titre des pensions vieillesse. (article 26 bis A).

M. Jean Delaneau, vice-président, a souligné que les points de désaccord entre les deux Assemblées étaient nombreux et qu'en particulier la suppression par le Sénat du financement de la réduction du temps de travail rendait difficile l'adoption d'un texte commun.

M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, a estimé que ce qui séparait le Sénat de l'Assemblée nationale n'était pas le financement de la sécurité sociale mais le financement de la réduction du temps de travail par la sécurité sociale, que le Sénat ne pouvait admettre. Il a regretté cet état de fait et rappelé l'effort fourni par le Sénat pour aller vers un texte commun avec l'adoption conforme des trois articles précédant l'article 2.

M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a précisé que pour la majorité de l'Assemblée nationale, il s'agissait d'une étape supplémentaire dans la réforme des cotisations patronales qui parachève le travail antérieurement commencé. La question est donc celle de l'allègement des cotisations sociales dans le cadre du financement de la sécurité sociale avant celle du financement de la loi sur la réduction du temps de travail.

M. Jean Le Garrec, président, a considéré que la question de l'allègement des cotisations sociales renvoyait à un débat plus large qui est celui de l'assiette du financement de la protection sociale. Il s'agit d'une

réforme d'une très grande ampleur qui est aujourd'hui à peine amorcée. Elle est du reste la condition de la pérennisation du système de protection sociale.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

M. Jean Le Garrec, président, a proposé aborder l'article premier, le rapport qui y était annexé constituant en réalité une synthèse des débats comme le montre d'ailleurs sa réécriture incisive par le Sénat.

M. Jean Delaneau, vice-président, s'est déclaré d'accord avec cette méthode.

M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, a signalé que les groupes communiste et socialiste avaient présenté sur ce rapport des amendements qui posaient de vraies questions.

Mme Nicole Borvo a indiqué que l'opposition de la majorité sénatoriale au projet de loi apparaissait très clairement à l'article premier et que le groupe Communiste, républicain et citoyen avait exprimé des critiques d'une nature très différente comme l'a montré son vote contre le texte amendé par le Sénat.

La commission mixte paritaire s'est prononcée sur l'article premier et le rapport qui lui est annexé dans le texte du Sénat et l'a *rejeté* par six voix contre six.

Elle a ensuite *rejeté* cet article dans le texte de l'Assemblée nationale par six voix contre cinq et une abstention.

M. Jean Le Garrec, président, a alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

N°1945. - RAPPORT de M. Alfred RECOURS *au nom de la commission mixte paritaire* chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.